

*Frank Bliss, Karin Gaesing
und Anika Mahla*

Die Verfestigung von Armut in Entwicklungsländern

Ursachenanalyse und Gegenstrategien

AVE-Studie 2/2017

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABE:

Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Mahla, Anika (2017): Die Verfestigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 2/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover design: Shahriar Assadi

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111



*Frank Bliss,
Karin Gaesing,
Anika Mahla*

**Die Verfestigung von Armut in
Entwicklungsländern**
Ursachenanalyse und Gegenstrategien

AVE-Studie 2/2017
Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit

AUTORINNEN:

Dr. phil. Frank Bliss, Prof. für Ethnologie (Entwicklungsethnologie) an der Universität Hamburg und Senior Research Fellow sowie Lehrbeauftragter an der Universität Duisburg-Essen (INEF). Forschungsarbeiten u.a. in Ägypten, im Maghreb, dem Sudan sowie in Zentralasien. Als Consultant vor allem im Wasserbereich, bei der Umsetzung von Social Safeguards in Infrastrukturprojekten sowie in der Politikberatung tätig.

E-Mail: bliss.gaesing@t-online.de

Dr. rer. pol. Karin Gaesing, Geographin und Raumplanerin; wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF, Universität Duisburg-Essen; langjährige Erfahrung in der EZ, u.a. für die GTZ in Äthiopien und der Côte d'Ivoire sowie als freiberufliche Gutachterin in Afrika und Indien. Expertise in Regionalplanung, Gender, Partizipation, Landnutzungsplanung.

E-Mail: kgaesing@inef.uni-due.de

Anika Mahla, M.A. Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik, B.A. Sozialwissenschaft und Philosophie mit Kernfach Politikwissenschaft; wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF, Universität Duisburg-Essen, Forschungsschwerpunkte: ländliche Entwicklung, Gender, Ernährungssicherung und Land-Governance.

E-Mail: amahla@inef.uni-due.de

Projekthomepage www.inef-reachthepoorest.de

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) finanziert.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	8
1. Zum INEF Forschungsprojekt.....	11
2. Einführung.....	14
3. Armut: Begriffe, Zahlen, Zusammenhänge	16
4. Die Verstetigung extremer Armut: Ursachen und Folgen.....	20
4.1 Ursachen von extremer Armut	20
4.1.1 Armutsursachen auf der lokalen Ebene	20
4.1.2 Armutsursachen auf der regionalen Ebene	25
4.1.3 Armutsursachen auf der nationalen Ebene	27
4.1.4 Armutsursachen auf der globalen Ebene.....	29
4.2 Hauptfaktoren der Verstetigung von Armut	32
4.3 Feminisierung der Armut.....	33
5. Armutsbekämpfung in der Entwicklungspraxis: Eine gemischte Bilanz	36
5.1 Entwicklungszusammenarbeit bewegt sich in die richtige Richtung	36
5.2 Analyse der Schwerpunktbereiche der Entwicklungszusammenarbeit	38
5.3 Die Bewertung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.....	46
6. Handlungsoptionen einer nachhaltigen Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung	52
6.1 Die Aufgaben der Staaten.....	53
6.2 Handlungsoptionen für die EZ.....	55
Literaturverzeichnis	61

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank (Asiatische Entwicklungsbank)
AfDB	African Development Bank (Afrikanische Entwicklungsbank)
AKP	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
AusAID	Australian Agency for International Development
AVE	Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTI	Bertelsmann Transformation Index (zur Regierungsführung)
CEQ	Council on Environmental Quality
CGAP	Consulting Group to Assist the Poor
CPAN	Chronic Poverty Advisory Network
CPI	Corruption Perception Index
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DESA	Department of Economic and Social Affairs (der UN)
DFID	Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DITSL	Deutsches Institut für Tropische und Subtropische Landwirtschaft
DSW	Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
ECG	Evaluation Cooperation Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EL	Entwicklungsland / Entwicklungsländer
EPA	Economic Partnership Agreement
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union (European Union)
FAO	Food and Agriculture Organisation (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN)
FCFA	Franc Communauté Financière Africaine
FHH	Female Headed Households (weiblich geführte Haushalte)
FIAN	FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GDP	Gross domestic product
GFI	Global Financial Integrity
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
ha	Hektar
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Hochverschuldete Entwicklungsländer)
HSNP	Hunger Safety Net Programme
IDM	Individual Deprivation Measure

IDS	Institute for Development Studies
IEG	Independent Evaluation Group (der Weltbank)
IEO	Independent Evaluation Office (des IMF)
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IIED	International Institute for Environment and Development
IL	Industrieland / Industrieländer
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IMF	International Monetary Fund
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
IOM	International Organisation for Migration
IWF	Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund)
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWh	Kilowattstunde
LRE	Ländliche Regionalentwicklung
MDGs	Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)
MPI	Multidimensional Poverty Index
NGO	Non-Governmental Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative
ppp	Public-Private Partnership
PPP	Purchasing Power Parity (Kaufkraftparität)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Strategiepapiere zur Armutsminderung)
PSNP	Productive Safety Net Programme
SAP	Structural Adjustment Programme (Strukturanpassungsprogramm)
SDGs	Sustainable Development Goals (Nachhaltige Entwicklungsziele)
SEWOH	Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
s.n.	unter dem Stichwort
SPRING	Spatial Planning for Regions in Growing Economies
TCA	Technical Center for Agricultural and Rural Cooperation
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantisches Freihandelsabkommen)

TZ	Technische Zusammenarbeit
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der VN)
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der VN)
USD	US-Dollar
VN	Vereinte Nationen
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene)
WFP	UN World Food Programme (Welternährungsprogramm der VN)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

Zusammenfassung

Die genaue Anzahl der armen Menschen weltweit wird von verschiedenen Quellen unterschiedlich hoch angegeben. Auch bestehen verschiedene Kategorien von Armut, so z.B. extreme Armut, Ultra-Armut, tiefe Armut usw. Zu den vormals rein ökonomischen Kriterien für Armut sind in neuerer Zeit weitere hinzugekommen, die auch die Folgen der materiellen Not einbeziehen, also die gesundheitlichen, bildungsbezogenen, kulturellen, politischen und sozialen Benachteiligungen der armen Menschen. Wir gehen derzeit von etwa zwei Milliarden armen Menschen weltweit aus, wobei darunter die von der Weltbank mit 767 Millionen angegebene Zahl für extrem arme Menschen unseres Erachtens noch zu niedrig ausfällt. Die größten Erfolge bei der Armutsbekämpfung wurden im Zeitraum von 1990 bis 2011 in Ost- und Südostasien erzielt mit einer Armutsreduktion von 84%, gefolgt von Nordafrika mit minus 81%, Kaukasus und Zentralasien mit einer Rückgangsrate von 77% und Südasien ohne Indien mit 73%. Die schlechtesten Werte im besagten Zeitraum verzeichnet Afrika südlich der Sahara mit einem Rückgang des Anteils Armer von nur 28%.

Die Ursachen der Armut sind sehr komplex und wirken auf verschiedenen Ebenen. Da sich die Mehrzahl der armen Menschen in Entwicklungsländern (EL) auf dem Land befindet und demnach die Möglichkeiten, Landwirtschaft zu betreiben, von hoher Wichtigkeit sind, spielen auf der lokalen Ebene der Zugang zu Land und die mangelnde Rechtssicherheit eine entscheidende Rolle. Besonders betroffen sind hier Menschen, die gemeinschaftliche Flächen nutzen, für die es keine Landtitel gibt und die vielfach von Behörden als „ungenutzt“ angesehen werden. Ebenso leiden die bäuerlichen Familien aufgrund von Bodenerosion, fehlenden landwirtschaftlichen Inputs und zunehmendem Bevölkerungsdruck unter einer abnehmenden Fruchtbarkeit der Ackerflächen. Die Marginalität und Strukturschwäche vieler ländlicher Räume bietet den Bauern und Bäuerinnen oft keinerlei Alternative zu ihrer tradierten Wirtschaftsweise, weil landwirtschaftliche Beratung, Märkte, Zugangsstraßen, Wasser (auch für Kleinbewässerung), Elektrizität und außerlandwirtschaftliche Arbeitsmöglichkeiten fehlen.

Die Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen schließt diese von ökonomischen Möglichkeiten, sozialen Netzwerken und Mitsprache im Dorf aus, also von Möglichkeiten, ihr Leben zu verbessern. Frauen und Mädchen sind erwiesenermaßen häufiger und stärker betroffen von Armut und Hunger als Männer und Jungen, weshalb man auch von einer Feminisierung der Armut spricht. Armen Menschen ist es schwer bis unmöglich, Rücklagen zu bilden, um Notzeiten oder Schocks zu überbrücken. Gewaltsame Konflikte in vielen Regionen verschärfen dies noch.

Schlechte Regierungsführung (*Governance*) ist für viele dieser Armutsursachen verantwortlich. Korruption, Selbstbereicherung und der Unwillen oder die Unfähigkeit, Macht, Entscheidungskompetenz und Ressourcen zu dezentralisieren, halten EL in Armut. Die Vernachlässigung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung in vielen Ländern ist ebenfalls eine Ausprägung von schlechter Regierungsführung, wobei die ungleichmäßige Investition in die Entwicklung verschiedener Landesteile wie z.B. die Begünstigung der Küstenregionen in Westafrika teilweise noch ein Erbe des Kolonialismus ist. In vielen EL fehlen zudem die Ressourcen für eine gleichmäßige positive Entwicklung des Landes.

Global verschärfen die Auswirkungen des Klimawandels die oben beschriebenen Armutsursachen. Internationale Machtgefälle reproduzieren Ungleichheiten, so z.B. die Vernachlässigung der Armutskrankheiten, die für die Mehrzahl der Toten in EL

verantwortlich sind. Falsch konzipierte Entwicklungshilfe, so z.B. die Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre, haben Armut und Hunger in vielen EL noch vergrößert, statt sie zu reduzieren.

Eine Schlüsselrolle bei der Verstetigung von Armut spielt mangelnde Bildung. Ergänzt wird dies durch schlechte Gesundheit, mangelnde und unausgewogene Ernährung sowie fehlender Zugang zu Kapital, Krediten und Arbeitskraft. Eine weitere wichtige Rolle für das Fortbestehen von Armut und die Tatsache, dass auch nicht mehr arme Menschen wieder in Armut zurückfallen, spielt das häufige Fehlen von Systemen der sozialen Sicherung für (extrem) arme Menschen, die keine Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten bzw. dieser Möglichkeit z.B. aufgrund von Krankheit zeitweise entzogen sind.

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kann nur einen kleinen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und zur Armutsbekämpfung in den Partnerländern leisten. Gefordert sind die Verantwortlichen, d.h. Regierungen sowie die ökonomischen und sozialen Eliten in den Ländern selbst, eine bessere *Governance* hervorzubringen und damit eine entwicklungs- und armutsorientierte Politik durchzuführen. Wo sich *Governance* nicht verbessert und auch nach intensivem Dialog und wiederholten Versuchen eine Entwicklungsorientierung nicht erkennbar ist, sollte die staatliche Zusammenarbeit reduziert oder gar eingestellt und Unterstützung armer Bevölkerungsgruppen allenfalls noch über Nichtregierungsorganisationen (NRO) direkt gewährt werden.

Auf der Geberseite steht die Herstellung von Kohärenz an erster Stelle des Reformbedarfs. Die entwicklungspolitischen Bemühungen dürfen nicht länger durch wirtschaftliche und außenpolitische Interessen und dadurch bedingte Negativwirkungen konterkariert werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Geberkoordination im Sinne der Paris-Deklaration erheblich verbessерungsbedürftig, solange weder die OECD-Länder noch die Mitgliedsstaaten der EU und neuere Geber wie China, ihre Eigeninteressen zu Lasten der EL zurückstellen.

Nationale *Ownership* bei allen Entwicklungsmaßnahmen und gesellschaftliche Partizipation an allen wichtigen Entscheidungen über Ziele und Wege nationaler Entwicklung sind unabdingbare Erfolgsbedingungen für die Armutsbekämpfung. Auf unterer Ebene müssen die Menschen (Frauen und Männer, Alte und Junge) bei Fragen lokaler Entwicklungen mitreden können. Auf nationaler Ebene sind es die legitimen und repräsentativen VertreterInnen der Zivilgesellschaft, die an Entwicklungskonzepten mitwirken müssten.

Im Rahmen der EZ-Instrumentarien müsste der Rolle sozio-kultureller Aspekte der Entwicklung erheblich mehr Gewicht zukommen. Hierbei ist der Wille der Bevölkerung wichtig, d.h. nicht allein die Akzeptanz einer Maßnahme ist gefragt, sondern deren direkte Unterstützung muss vorausgesetzt werden können. Daneben müssen sich die Verantwortlichen auf der Geberseite stärker mit Machtfragen auseinandersetzen. „Wer verhindert bisher den Zugang armer Menschen zu Ressourcen?“ und „Wer kann auf der anderen Seite eine Ermächtigung der Armen unterstützen?“ sind hierbei Kernfragen, die neben der Bedeutung von Gendergerechtigkeit sowie der Berücksichtigung sozialer, ethnischer oder religiöser Heterogenität in der EZ eine weitaus wichtigere Rolle spielen müssten als dies bisher der Fall ist.

Im sektoralen Bereich ist bei der Armutsbekämpfung im ländlichen Raum die Erschließung eines Gebietes durch Straßen oder Pisten Grundlage für weitere Maßnahmen. Erst wenn die Menschen Märkte erreichen, können sie Geldeinnahmen erzielen. Nur wenn sie

Gesundheitszentren und Schulen erreichen, wenn Trinkwasser und Strom zu ihnen kommen, verbessern sich auch ihre Lebensbedingungen.

Soziale Grundleistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung oder Trinkwasser sind für Arme erst dann wirklich verfügbar, wenn die Nachhaltigkeit der Bereitstellung dieser Leistungen (also hinreichende finanzielle Betriebsmittel) mit einem Grundrecht der Armen auf Erhalt der Leistungen verknüpft ist, auch dann, wenn sie selbst kein Geld zur Bezahlung der Leistungen haben. Durch Quersubventionen im System, aber auch durch die Übernahme der Kosten im Rahmen sozialer Sicherungssysteme kann dies sichergestellt werden, ohne dass die sozialen Grundleistungen selbst Gefahr laufen, mangels Finanzierung eingestellt werden zu müssen.

Ernährungssicherheit ist auch, aber keineswegs nur eine Frage der Produktion. Vielmehr kann Ernährungssicherheit nur hergestellt werden, wenn Nahrungsmittel in guter Qualität für alle Menschen in hinreichender Menge verfügbar sind, die Menschen also das Land besitzen, um Nahrungsmittel anzubauen, oder die Geldmittel haben, um sie zu erwerben. In Ländern wie Kambodscha oder Tadschikistan, wo die Ernährungsdaten deutlich hinter den Erfolgszahlen für die Armutsbekämpfung hinterherhinken, muss die Aufklärung über gute Nahrung und das Überwinden schlechter Ernährungsgewohnheiten hinzukommen. Dies ist eine erhebliche Herausforderung und bedarf großer Investitionen in gesamtgesellschaftliche wie auch individuelle Informationsarbeit.

Um jene geschätzten 250 Millionen extrem Armen weltweit, die im Gegensatz zu anderen ebenfalls extrem Armen bar jeglicher Selbsthilfekapazitäten sind (z.B. Menschen mit Behinderung, Alte oder Familien ohne verfügbare Arbeitskräfte), im Sinne der *Sustainable Development Goals* (SDGs) aus ihrer unerträglichen Situation herauszuführen, gibt es zu unkonditionierten Geldtransferleistungen keine Alternative. Solche Transfers bedürfen aber kohärenter Gesamtpakete. Diese müssen eine langfristige Perspektive haben, bis die Partnerländer in der Lage sind, die Programme selbst tragen zu können. Sie benötigen ein gutes *Targeting*-System, um mit vertretbarem Aufwand und ohne größere Inklusions- und Exklusionsfehler die nicht-selbsthilfefähigen Armen zu identifizieren. Schließlich müssen Wege gefunden werden, damit die Transferzahlungen auch bei schlechter Regierungsführung die richtigen Personen erreichen.

1. Zum INEF Forschungsprojekt

Von Oktober 2015 bis Ende 2019 führt das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen ein Forschungsvorhaben durch, welches vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird. Das Forschungsprojekt soll dazu beitragen, extrem arme, vulnerable und ernährungsunsichere Bevölkerungsgruppen in den Partnerländern der deutschen staatlichen EZ stärker als bisher im Rahmen von vor allem bilateralen Maßnahmen zu erreichen und damit nachhaltig aus der Armutssituation herauszuführen.

Zwar hat in den letzten Dekaden die extreme Armut weltweit je nach Wahl von Indikatoren und Berechnungsart, in relativen Zahlen gesehen abgenommen, aber die absolute Zahl der Armen ist weitgehend gleichgeblieben. Dies gilt trotz zahlreicher angepasster nationaler Armutsbekämpfungskonzepte, erhöhter Eigenmaßnahmen vieler Länder (allen voran Brasilien, China, Indien, aber auch Mexiko, Philippinen, Pakistan und andere vor allem *middle income countries*) sowie, mit Blick auf die SDGs, eines zunehmenden Engagements der Industrieländer bei der Entwicklungsförderung. Hierfür sind zum einen vielfach schlechte Regierungsführung und internationale Machtverhältnisse verantwortlich, aber auch die Bevölkerungszunahme gerade in den ärmsten Ländern der Welt, wo die Ressourcen häufig deutlich begrenzt sind. Auch die zunehmenden Auswirkungen des globalen Klimawandels spielen eine Rolle. Zum anderen gibt es auch eine Reihe von Gründen für eine unzureichende Armutsbekämpfung, die im Instrumentarium der EZ in der besonderen Situation der Armen selbst sowie im Zusammenspiel beider Faktoren zu suchen sind.

Menschen, die in extremer Armut leben und unter Vulnerabilität sowie Ernährungsunsicherheit leiden, verfügen über geringe Selbsthilfekapazitäten. Wie in der Literatur belegt, sind sie oft auch nicht in der Lage, ihre Interessen öffentlich zu artikulieren, so dass sie und ihre Vorstellungen und Wünsche bei der Planung von Entwicklungsmaßnahmen unberücksichtigt bleiben oder zumindest nicht im Fokus der Maßnahmen stehen (vgl. Bliss / Heinz 2009 und 2010). Auch müssen sich nationale wie internationale PlanerInnen zunehmend die Frage stellen, ob zum Beispiel alte Menschen, Haushalte ohne verfügbare Arbeitskräfte oder Menschen mit Behinderungen mit den Mitteln der klassischen EZ, die auf Hilfe zur Selbsthilfe setzt und Maßnahmen vorrangig mit dem Anspruch der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit durchführt, überhaupt erreichbar sind.

An dieser Schnittstelle, den spezifischen Bedingungen von Armut und Ernährungsunsicherheit einerseits und dem – möglicherweise unzureichenden – Instrumentarium der EZ andererseits ist das Forschungsvorhaben angesiedelt. Aufbauend auf der Analyse bisheriger Probleme bei der Erreichung der genannten Zielgruppen durch die EZ und erfolgreicher Beispiele der Armutsminderung sollen vielversprechende Vorhaben (*Good Practices*) identifiziert und eingehend untersucht werden. Dabei ist es wichtig, die Umstände des jeweiligen Erfolges genau zu analysieren, um die Übertragungsbedingungen für einen breiteren Kreis von EZ-Maßnahmen in anderen Situationen und Ländern herauszuarbeiten und für die Verantwortlichen im Ministerium und in Durchführungsorganisationen sowie für NROs nutzbar zu machen, wohl wissend, dass es in der EZ keine Blaupausen geben kann.

Die Forschungsarbeiten des Vorhabens gliedern sich entsprechend in vier grundlegende Schritte. Als Ausgang für die Untersuchung wird eine Bilanz der bisherigen Rolle der Armutsminderung innerhalb der internationalen und deutschen EZ gezogen. Dabei sollen die Ursachen von Armut und Gründe für die Verstetigung von Massenarmut weltweit zusammengetragen und der Frage nachgegangen werden, warum es – entgegen gelegentlich

anderslautenden Berichten – den Staaten selbst sowie der internationalen EZ nicht gelungen ist, die Massenarmut gemäß der *Millennium Development Goals* (MDGs) bis 2015 wenigstens zu halbieren. In einem zweiten Schritt will das Projekt die bisherige Arbeit internationaler sowie deutscher Entwicklungsorganisationen unter die Lupe nehmen und einerseits sowohl Gründe für die Nichterreichung der Armen wie andererseits ihre besonders gute Einbeziehung in Maßnahmen, die nachweislich aus der Armut und Ernährungsunsicherheit herausgeführt haben, analysieren. Auf der Grundlage einer ersten kritischen Vorauswahl sollen drittens besonders erfolgreiche Projekte auf der Basis von Planungs-, Durchführungs- und Evaluationsdokumenten und zusammen mit den Verantwortlichen in den EZ-Organisationen sehr genau auf die Umstände hin überprüft werden, die zu dem Erfolg beigetragen haben. Im vierten Schritt werden ausgewählte Vorhaben vor Ort genauer analysiert.

Als durchgehendes Analyseraster des Vorhabens legen wir unseren Fokus auf den eng zusammenhängenden Bereich von *Gender*-Beziehungen, Partizipation und sozio-kulturellen Faktoren. Um bei der nahezu unendlichen Anzahl internationaler EZ-Vorhaben gezielt auf armutorientierte Vorhaben und Maßnahmen abzielen zu können, wurden drei thematische Schwerpunkte für die Projektauswahl definiert. Der erste Schwerpunkt wird bei der Untersuchung von Projekten und Programmen liegen, die sich mit dem Zugang zu wichtigen Ressourcen wie vor allem Land aber auch Wasser, beschäftigen und zum Ziel haben, armen, ernährungsunsicheren und vulnerablen Menschen diesen Zugang nachhaltig und sicher zu ermöglichen.

Viele EZ-Organisationen setzen im Zusammenhang mit der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und Produktion zurzeit auf den Ansatz der Förderung von (lokalen) Wertschöpfungsketten. Solche Vorhaben, die sich primär mit Nahrungsmitteln beschäftigen, die von der lokalen Bevölkerung angebaut und konsumiert werden, bilden den zweiten Schwerpunkt für die Selektion von *Good Practices*, insbesondere mit der Fragestellung, ob sie die Ärmsten der Armen wirklich erreichen und / oder ob diese von ihnen profitieren.

Soziale Sicherung, unser dritter Schwerpunktbereich, spielt im Rahmen der internationalen EZ seit etwa 2000 eine zunehmend prominente Rolle bei der Bekämpfung von Ernährungsunsicherheit, (extremer) Armut sowie ökonomischer und sozialer Vulnerabilität. Nach Analyse einer Reihe von internationalen EZ-Organisationen gibt es eine große Zahl von Menschen, die nicht durch Maßnahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung – innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft – erreicht werden können.¹ Hierbei handelt es sich um die Gruppe der nicht arbeitsfähigen Menschen bzw. ihrer Haushalte, die oftmals in einem Zustand der Apathie verharren. Sie können nur durch direkte Unterstützung zum Lebensunterhalt aus ihrer menschenunwürdigen Situation befreit werden. Wir wollen deshalb prüfen, inwiefern innovative Ansätze zur sozialen Sicherung zur Ernährungssicherung und Beseitigung extremer Armut beitragen können.

Um sicher zu gehen, dass der Erfolg auch durch die (vormals) arme Bevölkerung so gesehen wird und sich ihre Lebensbedingungen tatsächlich nachhaltig verbessert haben, sollen in einer Reihe von Ländern im vierten Analyseschritt unmittelbare und partizipativ ausgestaltete Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Für eine erste Runde empirischer Vor-

¹ So ein wichtiges Ergebnis der vom Chronic Poverty Advisory Network (CPAN) in Zusammenarbeit mit der Asian Development Bank (ADB) im April 2016 in Manila durchgeführten internationalen Tagung zum Thema "Incorporating Pro-poorest Growth in the SDGs".

Ort-Untersuchungen wurden in Asien die Republik Kambodscha und in Afrika die drei Länder Äthiopien, Benin und Kenia ausgewählt. In jedem Land werden zwischen drei und fünf Projekte vom Forschungsteam besucht und Befragungen unter allen wichtigen *Stakeholdern* durchgeführt. In den meisten Vorhaben wird parallel dazu eine Befragung von ca. 400 Haushalten veranlasst.

Produkte der Untersuchung sind, neben den *Good Practice*-Darstellungen, Länderkurzstudien zu Armut und Ernährungsunsicherheit und kurze *Policy*-Papiere zu wichtigen Ansätzen einer armutsorientierten EZ, z.B. zum *Targeting* (d.h. wie werden die Zielgruppen von armutsorientierten Vorhaben identifiziert und wie können sie im Rahmen von EZ-Maßnahmen tatsächlich erreicht werden), zur Bedeutung von Landzugang, lokalen Wertschöpfungsketten, Maßnahmen der sozialen Sicherung, Möglichkeiten einer *Gender*- und sozio-kulturell sensiblen sowie partizipativen Vorgehensweise.

Das Forschungsteam besteht in Deutschland aus Frank Bliss, Tobias Debiel, Karin Gaesing, Anika Mahla und wissenschaftlichen Hilfskräften am INEF der Universität Duisburg-Essen sowie zeitweise den nationalen FachkollegInnen Tamene Hailegeorgis Gutema (Äthiopien), Mathias Pofagi (Benin), Andrew Kiplagat (Kenia) sowie Sok Sovannarith, Oliver Schell und Rosa Hennecke (Kambodscha).

Weitere Informationen zum Forschungsvorhaben: www.inef-reachthepoorest.de
Zuschriften sind ausdrücklich erwünscht an: avepub@inef.uni-due.de

Duisburg, im August 2017

2. Einführung

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse der ersten Phase des Forschungsvorhabens „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ vorgestellt, wobei es zunächst um die Ursachen von Armut und die Frage nach den Gründen für ihre Verstetigung geht, die vor allem in Afrika südlich der Sahara ein bemerkenswert hohes Niveau beibehält – trotz anhaltendem wirtschaftlichen Wachstums in vielen Ländern und rund 50 Mrd. US-Dollar an jährlichen Entwicklungshilfegeldern. In einem weiteren Arbeitspapier wird zusammenfassend der Frage nach den bisherigen Beiträgen der EZ zur weltweiten Ernährungssicherung nachgegangen, die deshalb hier nur am Rande angesprochen wird.²

Für unsere Bestandsaufnahme wurden zahlreiche Unterlagen vor allem aus Geberkreisen und die Ergebnisse von Gesprächen mit mehr als 100 Fachleuten aus Entwicklungsländerforschung sowie Entwicklungspolitischer Praxis ausgewertet. Hierbei zeigte sich, dass es bereits bei der Frage nach der Zahl (extrem) armer Menschen weltweit einen erheblichen Widerspruch zwischen den Daten z.B. von Weltbank oder VN-Organisationen und den Schätzungen unabhängiger Wissenschaftler gibt. Ob aber derzeit weniger als 700 Mill. Menschen extrem arm sind oder über zwei Milliarden spielt bei der Suche nach Entwicklungspolitischen Beiträgen zur Armutsminderung und Ernährungssicherung der Betroffenen – eine der Hauptaufgaben dieses Forschungsvorhabens – eine eminent wichtige Rolle. Entsprechend wurde in Kapitel 3 ein kurzes Résumé der Zahlendebatte gezogen.³

Die „Fronten“ öffnen sich zwischen unabhängiger Entwicklungsländerforschung und Analysen der wichtigen internationalen und nationalen Geberorganisationen allerdings, wenn es um die Ursachenanalyse von Armut geht. Hier herrscht eine breite Übereinstimmung, dass einerseits historische Gründe wie vor allem der Kolonialismus anfänglich eine wichtige Rolle spielten (der durch EL vielfach benachteiligte Strukturen des Weltmarktes abgelöst wurde), dass aber in den letzten Dekaden zunehmend endogene Ursachen an Bedeutung zugenommen haben. Hier ist insbesondere die extrem schlechte Regierungsführung in vielen EL anzuführen, die sich wie ein roter Faden durch Kapitel 4 zieht. Weitere Faktoren treten hinzu: So lässt sich die zunehmende Bedeutung des Klimawandels nicht leugnen, wenn es um die Ursachensuche für wetterbedingte Ernteausfälle, die Bodendegradation oder Schwankungen in den Wasserhaushalten von Gewässern und Aquiferen mit ihren Folgen für Einkommen und Ernährungssituation von hundert Millionen Menschen geht. Aber auch das vielerorts vor allem an Grenzertragsstandorten zunehmende Missverhältnis von Bevölkerungsdichte und vorhandenen landwirtschaftlichen Ressourcen muss im Auge behalten werden, stellt es doch ebenfalls eine zunehmende Ursache für Armut und steigende Migration dar.

Scheinbar wenig trennscharf ist der Übergang zwischen der Frage nach den Ursachen von Armut und nach den Gründen für ihre Verstetigung, die im 4. Kapitel kurz behandelt werden. Vielfach lassen sich ähnliche Argumente anführen: So ist fehlender oder beschränkter Zugang zu Land bzw. die unsichere Rechtslage bei der Landnutzung eine der wichtigsten Ursachen für Armut in ländlichen Gebieten und, wenn sich durch staatliches Handeln nichts ändert, auch ein Grund für ihre Verstetigung. Damit ist aber eine korrupte und wenig entwicklungsorientierte Regierung unmittelbar für die Verstetigung von Armut in ihrem

² Vgl. Mahla et al. 2017b (i.V.).

³ Etwas umfassender in unserem Beitrag zu den Begrifflichkeiten und Zusammenhängen von Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit (siehe Mahla et al. 2017a).

Land verantwortlich, wenn sie statt auf die Schaffung von Rechtssicherheit und eine Landpolitik, die auf breiten Zugang zu dieser wichtigen Ressource setzt, willkürliche Enteignungen von Kleinbauern zugunsten ihrer Klientel durchführt und damit der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung jegliche Entwicklungsmöglichkeit und damit Wege aus der Armut nimmt.

Auch bewaffnete Konflikte sind ein wichtiger Grund für die Verstetigung von Armut, wenn es Menschen trotz der grundsätzlichen Verfügbarkeit von wirtschaftlichen Ressourcen nicht ermöglicht wird, diese zu nutzen. Zudem zeigen Untersuchungen, dass die ökonomischen Potenziale eines Landes durch repressive Systeme in geringerem Umfang als möglich genutzt werden, ein weiterer wichtiger Grund, warum es gerade die arme Bevölkerung nicht schafft, sich aus ihrer prekären Situation zu befreien.

Um die Frage, welche Rolle die EZ bei den Bemühungen um weltweite Armutsminderung spielt, geht es im 5. Kapitel. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche konkreten Beiträge geleistet wurden und welche Beiträge besonders wirksam waren bzw. welche Maßnahmen weniger zur Armutsminderung beigetragen haben und wodurch dies bedingt ist. Hierbei unterscheiden wir zwischen den verschiedenen Sektoren bzw. Schwerpunktbereichen der EZ (z.B. Bildung, Gesundheitsförderung oder Infrastrukturentwicklung) und den Instrumenten der EZ, wobei die AutorInnen als entwicklungspolitische PraktikerInnen gerade auch nach den methodischen Ansätzen und ihren Wirkungen fragen wollen. D.h., wird die *Ownership* der Länder bei der Findung von EZ-Maßnahmen und ihrer Gestaltung wirklich ernst genommen und um wessen *Ownership* geht es, um die von Regierungen oder der Menschen selbst, denen geholfen bzw. deren *Empowerment* gestärkt werden soll? Wichtig in diesem Kontext ist zudem die Frage nach den sozio-kulturellen Bedingungen von Entwicklung, wozu prominent auch die Machtverhältnisse in einem Land und einer Gesellschaft zählen. Hat die EZ diese Bedingungen untersucht und ernst genommen oder hat sie dies versäumt und bleibt daher unter ihnen andernfalls durchaus vorhandenen Einflussmöglichkeiten?

Um die gemischt ausfallende Analyse der bisherigen EZ-Wirkungen nicht allein im Raum stehen zu lassen, werden im 6. Kapitel schließlich eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung von vor allem entwicklungspolitischen Instrumenten zusammengestellt. Hierbei, wie schon bei der vorherigen Analyse der Wirkungen, können die AutorInnen in großem Umfang auf die Ergebnisse der zahlreichen Gespräche mit ausgewiesenen deutschen und ausländischen EZ-Fachleuten zurückgreifen, denen an dieser Stelle explizit für ihre Anregungen gedankt sei. Aus den Hinweisen und Empfehlungen der GesprächspartnerInnen wird auch deutlich, dass die Rolle der EZ bei der Landesentwicklung selbst in den ärmeren Staaten nicht überbewertet werden sollte, sondern zunächst die Eigeninitiative der betroffenen EL selbst im Mittelpunkt der Überlegungen stehen muss. Erst wenn durch gute Regierungsführung (*Governance*), an erster Stelle explizit die Entwicklungsorientierung des gesamten staatlichen Handelns, die Voraussetzungen geschaffen sind, kann EZ mit ihren beschränkten externen Beiträgen subsidiär die Maßnahmen des Staates unterstützen und bei fehlenden Ressourcen für deren Sicherstellung sorgen.

3. Armut: Begriffe, Zahlen, Zusammenhänge⁴

In seinem neuen Beitrag zur Ethik der Migration schreibt der Philosoph Julian Nida-Rümelin, es sei ein Skandal, dass nach wie vor über zwei Milliarden Menschen der Erdbevölkerung in extremer Armut verharrten, unter Hunger und Unterernährung, fehlender medizinischer Versorgung, unzureichenden Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten litten, obwohl es möglich sei, mit einem Bruchteil der weltweiten jährlichen Wirtschaftsleistungen (0,5%) dieses Unglück zu beheben (2017: 9f.). In einem Redebeitrag hat der deutsche Entwicklungsmiester Gerd Müller Hunger sogar als „Mord“ bezeichnet (vgl. Stuesser 2017).

Die MDGs von September 2000 und auch die neuen SDGs von Januar 2016 fokussieren die Beendigung dieser extremen Armut und des Hungers allgemein, die SDGs erneut im Rahmen eines Langzeitprogramms, das bis zum Jahr 2030 laufen soll, bis extreme Armut weltweit „vollständig ausgerottet“ (*eradicate*) sein könnte⁵ – wobei dieses „vollständig“ aber noch zwei oder drei Prozent der Weltbevölkerung außen vor lassen dürfte. Trotz dieser sehr genauen Vorstellungen der SDGs ist der Armutsbegriff aber weiterhin relativ und wird je nach Länderkategorie und spezifischem Kontext unterschiedlich definiert. Armutskriterien und Bemessungsgrößen werden zudem von wichtigen Akteuren beliebig auch im Nachhinein angepasst,⁶ um z.B. angebliche eigene politische Erfolge zu dokumentieren oder Strategiewechsel auch noch ex-post zu legitimieren.

In Industrieländern wird vorrangig von *relativer Armut* gesprochen, wobei das Verhältnis zwischen den untersten und den obersten Einkommensgruppen als Bewertungsmaßstab dient. In der Entwicklungspolitik und so auch für die SDGs gilt dagegen weiterhin als Grenze für normale oder moderate Armut die tägliche Verfügbarkeit pro Person von weniger als zwei US-Dollar (USD) am Tag, angepasst durch die sogenannte Kaufkraftparität (*purchasing power parity*, ppp). Diese Zahl müsste allerdings nach Anpassung der Grenze für extreme Armut (2015 von 1,25 auf 1,90 USD) ebenfalls dringend angehoben werden.

Zu den vormals ganz oder überwiegend ökonomischen Kriterien für Armut (etwa Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung) sind in neuerer Zeit weitere hinzugekommen, die nicht allein materielle Not, sondern auch ihre Folgen bei den Betroffenen einbeziehen, also die gesundheitlichen, bildungsbezogenen, kulturellen und sozialen Benachteiligungen, die aus materieller Armut resultieren. Der *Human Development Index* (HDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), der neben Einkommen auch Lebenserwartung und Bildung einbezieht, ist solch ein Versuch der erweiterten Messung von Armut. Seit 1990 jährlich herausgegeben, wurden die Kriterien für Armut, ausgehend von

⁴ Eine detailliertere Zusammenstellung zu Armut im Kontext von Vulnerabilität (als Zwischenstufe zwischen Armut und „Nicht-mehr-Armut“ wie z.Zt. von der Weltbank begrifflich häufig verwendet, aber auch im Sinne einer besonderen Ausgesetztheit gegenüber externen Schocks, die von den Betroffenen kaum oder gar nicht beeinflusst werden können, findet sich in unserer Studie „Extreme Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit: Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge“ (vgl. Mahla et al. 2017a).

⁵ SDG-Vision „We envisage a world free of poverty, hunger, disease and want, where all life can thrive“. Ziel 1: „End poverty in all its forms everywhere“ (VN 2015a). Dieses Ziel bezieht sich in Unterziel 1.1 auf alle Menschen überall (auf der Erde), die von weniger als 1,25 USD pro Person und Tag leben (Bezugsjahr 2015, also vor Anhebung der Armutsgrenze auf 1,90 USD). Unterziel 1.2 macht dann bereits einen erheblichen Rückzieher, indem extreme Armut nach nationalen Definitionen bis 2030 zumindest halbiert werden soll.

⁶ Vgl. Thomas Pogge in Süddeutscher Zeitung vom 24.9.2015 oder Jason Hickel (2015).

zunächst rein ökonomischen Messzahlen, laufend angepasst und erweitert. Heute spielen hier z.B. *Gender*-Kriterien und auch soziale Differenzierung (gemessen durch den GINI-Koeffizienten) eine wichtige Rolle.

Relativ neu ist der mit deutscher Unterstützung entwickelte Oxford „Globale Multidimensionale Armutsindex“ (*Global Multidimensional Poverty Index*, MPI), der anhand von 10 Indikatoren die Entbehrungen vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Lebensstandard misst (vgl. University of Oxford 2016). Weitere Indikatoren sind der beschränkte Zugang zu sozialen Dienstleistungen, die fehlende kulturelle Partizipation, die soziale Exklusion usw.

Ein weiterer Beitrag zur Armutsmessung ist der *Individual Deprivation Measure* (IDM). Die Betonung liegt hier auf dem Individuum als Bezugsgröße und explizit nicht auf dem Haushalt oder der Familie. Der IDM geht von der richtigen Feststellung aus, dass haushaltsbezogene Indikatoren, wie bei den herkömmlichen Erfassungssystemen verwendet, vor allem *Gender*-Ungerechtigkeiten, aber auch Alter, Behinderung oder ethnische Herkunft unberücksichtigt lassen. Entsprechend wird beim IDM die Selbsteinschätzung der Betroffenen zum Maßstab für die Zuordnung in Armutskategorien genommen.⁷

Von Peter Edward vorgeschlagen (2006) und von Jason Hickel in einer scharfsinnigen Analyse verteidigt (2015) gibt es außerdem die Ethische Armutsgrenze (*ethical poverty line*), die danach fragt, welche Menschen die weltweite durchschnittliche Altersgrenze von 73 Jahren erreichen und welche nicht. Hierdurch würde die Zahl der Armen auf rund 3,5 Mrd. Menschen anwachsen – was sie im Übrigen auch tun würde, wenn man einen Durchschnitt aus allen Armutsgrenzen der Welt bilden und nicht die 15 ärmsten Länder zum Maßstab nehmen würde (Hickel 2015: 7).

Wie viele (extrem) Arme, mit denen sich die Staaten selbst und die EZ beschäftigen müssen, gibt es nun vor diesem Hintergrund? Die unterschiedlichen Kriterien für Armut führen auch zu sehr verschiedenen Schätzungen der Zahl der Betroffenen. Obwohl einzelne internationale Organisationen scheinbar sehr genaue Zahlen hierzu liefern, wird sogar im gleichen Zusammenhang offen beklagt, dass es insbesondere für viele arme Länder kaum genaue statistische Daten gibt. Ganz besonders gilt dies für Länder Subsahara-Afrikas.⁸ Entsprechend wäre zu erwarten, dass veröffentlichte Zahlen nicht nur angesichts der verschiedenen Kriterien für Armut stark voneinander abweichen, sondern auch bei Verwendung ein und desselben Kriteriums in einem erheblichen Schwankungsbereich pendeln. Von daher ist die von der Weltbank genannte Zahl von gegenwärtig weltweit „genau“ 767 Millionen extrem Armer⁹ mit allergrößter Vorsicht zu betrachten (vgl. Weltbank 2017, Hickel 2015).

Nicole Rippin vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) hat sich 2012 mit Blick auf die von der Weltbank nahezu jährlich vorgelegten Erfolgszahlen kritisch mit dem

⁷ Dazu im Detail: Wisor et al. (2015).

⁸ Aus diesem Grund will die Weltbank stärker als bisher die betroffenen Länder bei der regelmäßig zu wiederholenden Durchführung von nationalen Haushaltserhebungen unterstützen (Hinweis bei Gesprächen in Washington im August 2016). Mit sehr großem Aufwand wurde dies bereits in der Vergangenheit in Bangladesch betrieben, wo mit Abschluss jeweils der Jahre 2005, 2010 und 2015 ein landesweiter Armutsatlas erarbeitet wurde, der bis auf die Bezirksebene heruntergebrochene Daten liefert (vgl. u.a. World Bank et al. 2010).

⁹ Hiervon auch noch präzise angegeben 389 Millionen in Subsahara-Afrika (vgl. Weltbank am 2.10.2016): www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview [09/2017].

Datenmaterial beschäftigt und ihre Schlussfolgerungen sind auch 2017 weiterhin gültig: So täuschen erstens die Zahlen zum Armutsrückgang während der Laufzeit der MDGs bis zumindest zum Jahr 2010 darüber hinweg, dass sich die Reduzierung der absoluten Armut in der Welt zwischen 1990 und 2010 vor allem in China abgespielt hat. Denn von etwa 620 Mio. Armen, die seit 1990 über die 1,25 USD-Grenze gehoben wurden, lebten 510 Mio. in China und nur 110 Mio. im Rest der Welt, wobei sich die Zahl der Armen in Subsahara Afrika sogar um 96 Mio. erhöht hat (siehe Box 1).

Zweitens weist die Autorin mit Recht darauf hin, dass Veränderungen in den Messmethoden zu ganz unterschiedlichen Zahlenergebnissen führen können, wie die Weltbank 2008 selbst erfahren musste. Damals führte die Änderung der berücksichtigten nationalen Armutsgrenzen sowie eine Aktualisierung der Kaufkraftparität (ppp) von einem Tag zum anderen zu einem Anstieg der Armen um 430 Millionen. Die eher willkürliche Festlegung von Kaufkraftparitäten durch die Weltbank und vor allem die dabei vorgenommenen Veränderungen der Bezugsjahre (vgl. Reddy / Pogge 2005 / 2010) lassen auch heute an den Angaben zur Zahl der Armen weltweit und damit den Erfolgszahlen zur Armutsminderung erhebliche Zweifel aufkommen.¹⁰

„Wir wissen es nicht“ ist folglich die ehrlichste Antwort auf die Frage nach der Zahl der Armen weltweit.¹¹ Unter Anwendung der Kriterien des MPI könnte die Zahl der extrem Armen, wie anfangs von Nida-Rümelin auch mit Bezug auf die UNDP-Statistiken angeführt, gut die Zweimilliardengrenze erreichen bzw. sogar überschreiten. Hickel (2015) nennt noch höhere Zahlen. Die Schätzungen auf Grundlage des MPI sind durchaus plausibel, höhere Zahlenangaben unbedingt berechtigt, wenn die Gruppe der extrem Armen nicht strikt von jenen Menschen getrennt wird, die nur knapp oberhalb der Grenze für extreme Armut leben und von denen in jedem Jahr ein erheblicher Teil, aus welchen Gründen auch immer, in extreme Armut absinkt. Diese „vulnerablen“ Bevölkerungsgruppen werden zumindest in EL¹² vor dem Hintergrund der Gefahren wie auch der bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels zunehmend der Zielgruppe der internationalen EZ zugerechnet und spielen daher auch bei der Arbeit des Forschungsvorhabens „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ eine wichtige Rolle.

Mit anderen Worten: Blicken wir auf die Herausforderungen der EZ, extreme Armut und Hunger weltweit zu reduzieren, so beziehen wir uns zumindest auf die ganz große Mehrheit dieser rund zwei Milliarden Menschen, die in armen Ländern oder in Staaten mit niedrigem Einkommen leben, und nicht auf die „Erfolgszahlen“ der Weltbank, die Ergebnis der

¹⁰ Vgl. Mahla et al. 2017 und vor allem Reddy und Pogge 2005 / 2010.

¹¹ Bezugnehmend auf Reddy und Pogge (2005: 8f.) und ihre kritische Bewertung der von der Weltbank vorgenommenen Berechnung einer universellen Armutsgrenze mit seinerzeit 1,00 USD als Durchschnittswert für diese Grenze, müsste eine genaue Abschätzung von extremer Armut die tatsächlichen Nahrungskostenkörbe für jedes Land individuell berücksichtigen, wobei über die Basisernährung hinaus unverzichtbare Ausgaben für Gesundheit, Wohnen, Kleidung usw. mit einbezogen werden müssten.

¹² In Industrieländern (IL), die keineswegs vom Klimawandel ausgenommen sind, werden die hiervon existentiell allerdings deutlich weniger betroffenen Gruppen, vor allem Bauern und Bäuerinnen, eher großzügig mit Ernteausfallversicherungen, mehr noch mit landwirtschaftlichen Subventionssystemen kompensiert, so dass man derzeit (noch) den Klimawandel eher als Problem der bereits armen Länder ansehen muss. Dabei ist die Art der Landwirtschaft in den IL durchaus mitverantwortlich für den Klimawandel.

politischen Selbstrechtfertigung dieser Institution sind und daher je nach Bedarf erhebliche Sprünge nach oben oder unten machen können.

Box 1: Erfolge der Armutsminderung – Afrika hinkt deutlich hinterher

Die Bilanz der MDGs (VN 2015b: 14) zeigt – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Zahlen aufgrund der Messkriterien weiterhin stark umstritten sind –, dass weltweit der Prozentsatz der extrem armen Bevölkerung (Menschen, die von weniger als 1,25 USD pro Tag lebten) von 1990 über 2011 bis 2015 um 68% von 36 über 15 auf 12% zurückgegangen ist. In den Entwicklungsregionen ohne China ging der Anteil Armer allerdings nur um 57% zurück. Besonders gute Werte weisen in diesem Zeitraum Ost- und Südostasien mit minus 84%, Nordafrika mit minus 81%, Kaukasus und Zentralasien mit minus 77% und Südasien ohne Indien mit minus 73% auf. Am höchsten ist jedoch die Rückgangsrate in China mit 95% (von 1990 61% auf nur noch 4% 2015, was allerdings umstritten ist). Umgekehrt sind die weltweit schletesten Werte in Afrika südlich der Sahara zu verzeichnen, wo der Anteil Armer nur um insgesamt 28% zurückging (von 57% 1990 auf 47% 2011 und 41% 2015).

Keine offiziellen Aussagen finden sich zum Umfang von besonders vereinzelten bzw. mehrfach benachteiligten Untergruppen der extrem Armen, etwa den als ultra-arm bezeichneten Menschen. Diese werden vom Forschungsteam auf rund 250 Millionen Personen geschätzt.

4. Die Verfestigung extremer Armut: Ursachen und Folgen

4.1 Ursachen von extremer Armut

Armut in Entwicklungsländern beruht auf einem sehr komplexen Gefüge von Ursachen. Um die Komplexität zu ordnen und fassbar zu machen, werden zum einen exogene und endogene Faktoren unterschieden, also von außen herbeigeführte und selbst produzierte und zu verantwortende Faktoren, wobei die Unterscheidung häufig nicht absolut trennscharf ist (vgl. Bliss 2009a, Rauch 2007). Beim Versuch der Systematisierung dieses komplexen Phänomens wird in der gängigen Literatur des Weiteren zwischen verschiedenen Ebenen unterschieden, auf denen Armutursachen wirksam werden: die globale, nationale, regionale und die lokale Ebene (vgl. Ahmed et al. 2007, Haughton / Khandker 2009, Jones und Hermias 2015, Lawson et al. 2006). Letztere wird dabei noch einmal unterteilt in die Gemeinschaftsebene, die Haushaltsebene und die individuelle Ebene (vgl. Haughton / Khandker 2009).

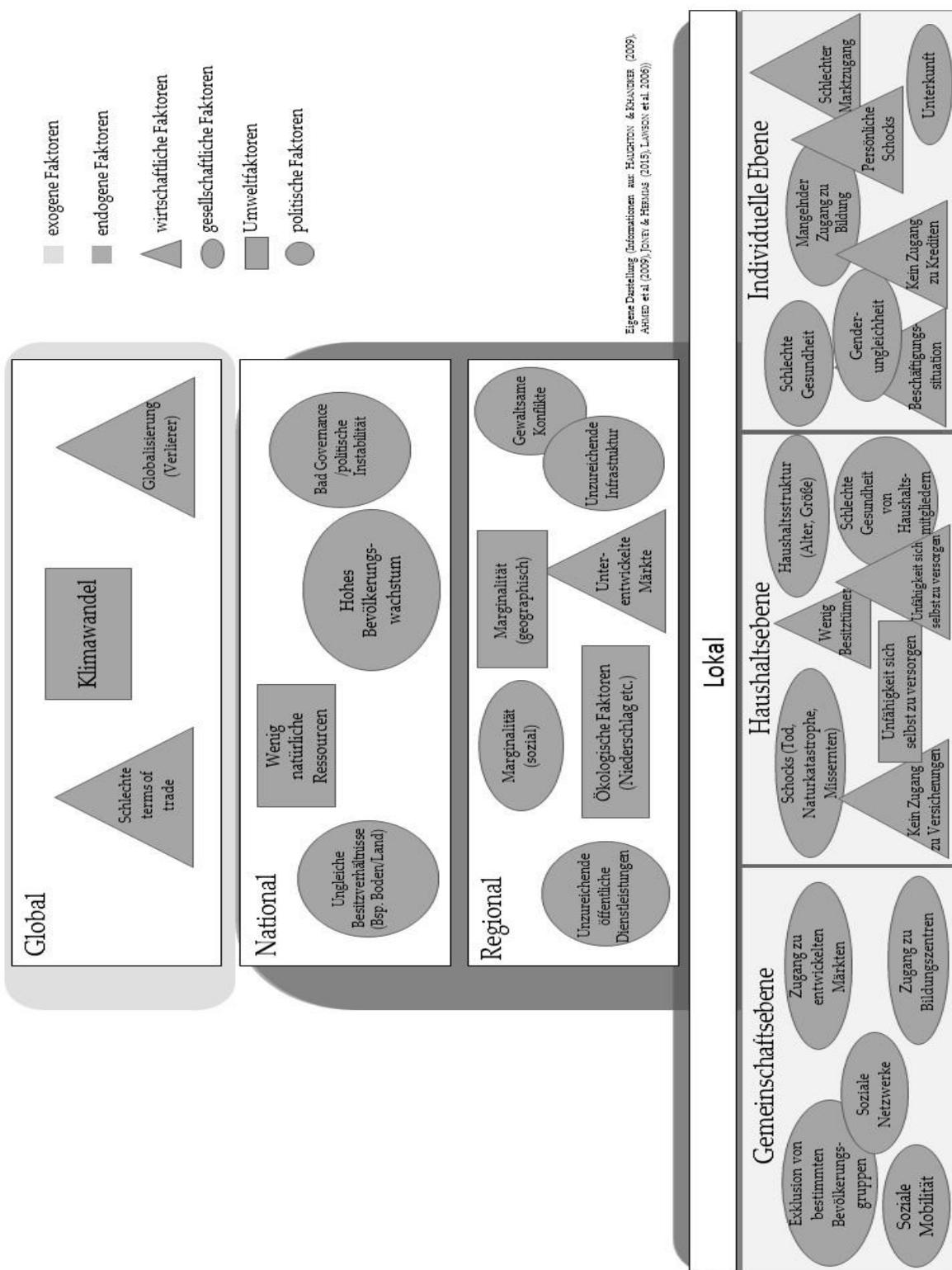
Auf den vier oben genannten Ebenen, also lokal, regional, national und global, werden die Ursachen der Armut nach Arten von ursächlichen Faktoren in wirtschaftlich, gesellschaftlich, ökologisch und politisch-institutionell bedingte Gründe unterschieden (vgl. Rauch 2007). Abbildung 1 stellt die Armutursachen in der oben beschriebenen Systematik dar, wobei es in nahezu allen Bereichen Überschneidungen und teilweise Zirkelkausalitäten gibt.

4.1.1 Armutursachen auf der lokalen Ebene

Es gibt eine Vielzahl von Studien, die die Ursachen von Armut und Hunger auf der lokalen Ebene, also der des Individuums, des Haushalts und der ländlichen oder städtischen Gemeinschaft, intensiv untersucht haben (vgl. z.B. Dhakal 2005, Lawson et al. 2006). Andere Arbeiten basieren auf dem Vergleich verschiedener empirischer Studien und dem Versuch, deren Ergebnisse zu systematisieren (vgl. Gatzweiler et al. 2011, Haughton / Khandker 2009, Rauch 2007). Bei der Durchsicht der Dokumente mit Fokus auf dem ländlichen Raum kristallisieren sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten heraus. Die Reihenfolge der Behandlung der dargestellten Ursachen für (extreme) Armut in den folgenden Abschnitten bildet keine Hierarchie der Wichtigkeit der Ursachen ab.

Der *fehlende Zugang zu Land* sowie die *mangelnde Rechtssicherheit* bzgl. des bewirtschafteten Landes finden als Armutursache durchgehend Erwähnung, wobei Landlosigkeit in Asien sehr viel stärker mit Armut korreliert als in Subsahara-Afrika (vgl. Ahmed et al. 2007, Bliss 2009a). In Afrika hingegen spielt häufig die mangelnde Rechtssicherheit bzgl. des bewirtschafteten Landes eine größere Rolle (vgl. Moreda 2017), aber auch kolonialzeitlich bedingte Verdrängungen von Bauern aus Gunst- in Grenzertragsstandorte sowie in jüngster Zeit der Bevölkerungsdruck. Vor allem, aber nicht nur in Ländern, in denen das Land Staatseigentum ist, können Bauern und Bäuerinnen jederzeit von dem Land, welches sie oft seit mehreren Generationen bewirtschaften, vertrieben werden (z.B. derzeit in Äthiopien häufig zu beobachten).

Abb. 1: Systematisierung der Ursachen der Armut



Quelle: eigene Darstellung von Gaesing / Schubert (2017) basierend auf Ahmed et al. (2007), Haughton / Khandker (2009), Jones / Hermias (2015) und Lawson et al. (2006).

Pastoralisten und indigene Bevölkerungen verfügen in der Regel über kollektive bzw. kommunale Landtitel. Diese werden häufig von den Regierungen der afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Länder missachtet und die Menschen von ihrem Land vertrieben. Häufig geschieht dies ohne (adäquate) Kompensation, in den meisten Fällen ohne eine Beratung oder Starthilfe für einen alternativen Lebensunterhalt (vgl. Moreda 2017). Im Zuge von *Land Grabbing* nimmt dieses Phänomen überall im globalen Süden rasant zu. Die Mehrproduktion von Nahrungsmitteln ist in der Regel ein nicht haltbarer Vorwand für die Landnahme. Auch die oftmals von den neuen Landbesitzern in Aussicht gestellten Arbeitsplätze nehmen die nun landlos gewordene Bevölkerung nicht in adäquatem Maße auf oder bieten ihnen oftmals zum Lebensunterhalt nicht hinreichende Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen (vgl. Cotula et al. 2009, Transnational Institute 2012, FIAN 2013, FIAN 2014).

Auch andere Faktoren in Zusammenhang mit Land können Ursachen für Armut und extreme Armut sein. Die *abnehmende Fruchtbarkeit der Ackerflächen* durch Degradation oder Erosion stellt viele bäuerliche Familien vor das Problem, nicht einmal mehr ausreichend Nahrungsmittel für die eigene Ernährung produzieren zu können, geschweige denn für den Verkauf. Die Gründe hierfür sind vielfältig (vgl. Bliss 2009a, Sachs 2005, Dhakal 2005 für Nepal, Gaesing 2012 für Kenia). Aus eigener Arbeitserfahrung in Äthiopien, Kenia und verschiedenen westafrikanischen Ländern, die durchaus auf andere Länder übertragen werden können, spielen unserer Einschätzung nach folgende Ursachen Zusammenhänge eine wichtige Rolle: (i.) eine Übernutzung von Flächen zum Beispiel beim Wegfall von Brache; (ii.) schlechtes Bodenmanagement aus Unwissenheit oder Mangel an Kapital und/oder Arbeitskräften, um z.B. Erosionsschutzmaßnahmen umzusetzen; (iii.) eine Vernachlässigung des nachhaltigen Managements von Anbauflächen, weil gar nicht gesichert ist, ob dieselbe Person bzw. Familie in der nächsten Anbausaison das Feld wieder bearbeiten wird; (iv.) die Zersplitterung der Familienfelder in unzureichend große Flächen durch die vorherrschende Form der Erbteilung usw. (vgl. Gaesing 2008). Die meisten dieser Gründe sind anthropogen verursacht, der Klimawandel und seine Auswirkungen spielen häufig eine verschärfende Rolle (vgl. Dietz / Scholz 2008).

Wenn ein Familienmitglied krank wird oder verstirbt, kann dies für die Familie eine Ursache sein, in die Armut zu stürzen, vor allem dann, wenn es sich um ein produktiv tätiges Mitglied der Familie handelt, welches als dringend notwendige Arbeitskraft ausfällt (siehe auch Dhakal 2005). Familien, die von einem solchen unvorhergesehenen Ereignis, einem sogenannten Schock wie Krankheit, Unfall oder Tod heimgesucht werden, fallen sehr häufig zumindest zeitweise in Armut oder sogar extreme Armut. Die Regierungen der Länder des globalen Südens bieten betroffenen Familien in solchen Fällen in der Regel keine abfedernde Unterstützung an (wie z.B. in Deutschland durch Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und ähnliche Leistungen der sozialen Sicherung), weshalb ein Schock dort die Menschen ungleich härter trifft als bei uns. Andere unvorhergesehene Ereignisse, welche eine Familie oder ein Dorf in Armut oder extreme Armut treiben können, sind Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, großflächige Erdrutsche und Dürren oder aber der Umstand, plötzlich das Opfer von Kriminalität oder gewaltsamen Konflikten zu werden.

Armut auf Haushaltsebene kann auch durch die Haushaltsstruktur bedingt sein. Wenn zu viele Menschen, die nicht zum Haushaltseinkommen beitragen, von zu wenigen produktiven Menschen abhängen (*negative dependency ratio*), ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass der Haushalt arm oder extrem arm ist. De facto heißt dies, dass Haushalte mit vielen kleinen Kindern, alten, kranken oder behinderten Menschen eine höhere Wahrscheinlichkeit haben,

arm zu sein. Die in Afrika südlich der Sahara mittlerweile häufig vorkommenden Haushalte von Großmüttern, die AIDS-Waisen großziehen, sind da nur ein extremes Beispiel.

Menschen, die unfähig sind, sich selbst zu versorgen, wie z.B. alte, gebrechliche oder behinderte Menschen, zählen ebenfalls zu den häufig sehr armen Menschen. Ebenso auch alleinstehende Frauen in Gesellschaften, die es Frauen erschweren oder unmöglich machen, einer einkommensschaffenden Tätigkeit nachzugehen. Auf den speziellen Aspekt der Feminisierung der Armut wird in Abschnitt 4.3 eingegangen. Hinzu kommt die zunehmende Anzahl von Haushalten, die im Grenzbereich von Landwirtschaft und Stadtleben in den Außenbereichen und Vororten der rasant wachsenden Großstädte leben (vgl. Sattelberger 2017). Hier kann die allerdings auch sonst überall abnehmende Solidarität innerhalb der Gruppe (z.B. Dorfgemeinschaft oder Klan) eine Ursache für das Abgleiten in extreme Armut sein.

Auf der lokalen Ebene werden aufgrund kultureller und sozialer Normen und Wertvorstellungen häufig bestimmte *Bevölkerungsgruppen benachteiligt* und vom allgemeinen sozialen Leben ausgeschlossen. Vor allem der Ausschluss aus sozialen Netzwerken, die Menschen nicht nur in Notzeiten unterstützen, ist hier von hoher Bedeutung. Dies kann zur Folge haben, dass gewisse wirtschaftliche Optionen für sie nicht greifbar sind, weil sie z.B. keinen Zugang zu Land oder zu gemeinschaftlichen Arbeitsleistungen haben und sie somit gezwungen sind, in Armut zu verharren, wenn sie sich aus der lokalen Gemeinschaft nicht lösen können oder wollen (vgl. De Jong / Roth 2009, GTZ 1996).

Die Teilergebnisse eines von 2008 bis 2012 durchgeführten BMZ-Forschungsvorhabens zu sozio-kulturellen Fragestellungen, welches u.a. die Rolle besonders benachteiligter Minderheiten / indigener Bevölkerungsgruppen thematisiert, zeigen deutlich, dass extreme Armut häufig das Resultat sozialer Ausgrenzung von Minderheitenangehörigen ist, die nur die lokale Ebene umfassen kann (z.B. in Afrika vielerorts die ethnischen Gruppen, „denen das Land nicht gehört“), aber auch auf nationaler Ebene stattfindet (vgl. Bliss / Heinz 2009). Das daraus folgende Nicht-Gehörtwerden im Rahmen der Entwicklungsplanung derselben benachteiligten Gruppen ist dann eine weitere Ursache von wie auch ein Beitrag zur Verstetigung extremer Armut.

Marginalität ist eine der Hauptursachen für Armut auf lokaler Ebene, erstreckt sich allerdings ebenso auf die sub-regionale und regionale Ebene (vgl. Ahmed et al. 2007, Gaesing et al. 2012). Für extreme Armut ist nach Gatzweiler et al. (2011) nicht ein individueller Faktor der Marginalität wie z.B. eine körperliche Behinderung oder die Zugehörigkeit zu einer ausgegrenzten Minderheit verantwortlich, sondern immer ein komplexes Netzwerk von Faktoren der Marginalität. Gatzweiler et al. (2011: 3) definieren Marginalität folgendermaßen: „[...] an involuntary position or condition of an individual or group at the margins of social, political, economic, ecological and biophysical systems, preventing them from access to resources, assets, services, restraining freedom of choice, preventing the development of capabilities, and eventually causing extreme poverty.“ Das Konzept lehnt sich an Sen (1981 und 1999) an, wurde jedoch um den räumlichen Aspekt und die Umweltkomponente erweitert.

Husmann (2016) wandte das Marginalitätskonzept, welches auf sieben Bereichen des Lebens¹³ basiert, mit Hilfe von Geographischen Informationssystemen auf Äthiopien an. Ihre Studie zeigt, dass die Anwendung des Konzepts unterschiedliche Resultate aufweisen kann, je nachdem, welche Indikatoren für die sieben Lebensbereiche herangezogen werden, und je nachdem, welche Schwellenwerte in den jeweiligen Bereichen für extreme Armut zugrunde gelegt werden. Ein Abgleich der Ergebnisse mit agro-ökologischen Faktoren weist Trockengebiete mit relativ niedrigem landwirtschaftlichem Potenzial wie z.B. die Afar-Region im Nordosten oder die Somali-Region im Südosten des Landes als ärmste Gebiete Äthiopiens aus.

Zu den Determinanten auf der lokalen Ebene zählt eine häufig extrem ausgeprägte strukturelle Benachteiligung des ländlichen Raumes, der sich z.B. in mangelndem oder schlechtem Zugang der lokalen Bevölkerung zu Bildungseinrichtungen und Gesundheitsversorgung ausdrückt. Wenn überhaupt sind lediglich Grundschulen in Reichweite der Dörfer. Diese sind jedoch häufig unzureichend mit Räumlichkeiten, Mobiliar und Lehrmaterial ausgestattet und haben weniger und geringer qualifizierte LehrerInnen als Schulen in zentraleren Gebieten. Kinder, die eine höhere Schulbildung genießen möchten, müssen sehr weite Fußwege in Kauf nehmen (was bei Mädchen aufgrund der Gefahren des Schulwegs oft ein Ausschlusskriterium darstellt), bei Verwandten in entfernten Orten mit weiterführenden Schulen wohnen oder ein Internat besuchen. Kindern armer Eltern ist somit der Zugang zu höherer Bildung sehr erschwert. Den Besuch der Grundschule soll in vielen Ländern die Gebührenfreiheit staatlicher Schulen ermöglichen. Jedoch müssen Eltern auch hier für die Schuluniform, für Hefte und Schreibutensilien, ggf. für Transport und bei den leeren öffentlichen Kassen oftmals auch für das Gehalt einer Lehrkraft aufkommen.

Marginalität spiegelt sich auch in der Ausstattung eines Dorfes bzw. einer kleineren Verwaltungseinheit mit Infrastruktur wieder. Die Straßen oder Wege lassen einen Zugang zum Dorf häufig nur zu Fuß oder mit einem Reittier zu. Motorisierte Fahrzeuge können die Dörfer häufig nur in der Trockenzeit erreichen, da in der Regenzeit die nicht befestigten Straßen und Wege unpassierbar sind. Eine geregelte und verlässliche Vermarktung der Produkte, die die Bauern und Bäuerinnen produzieren, ist also nicht gewährleistet. Hohe Transportkosten minimieren zudem den Gewinn. An eine Versorgung mit Elektrizität ist in marginalen Dörfern gar nicht erst zu denken, wobei der Anschluss ländlicher Gebiete an ein häufig vorhandenes zentrales Stromnetz oft aus Kostengründen unterbleibt. Oder der Anschluss ist sehr teuer, weshalb viele bäuerliche Haushalte, die womöglich sogar zuvor dem Bau eines Stautees für die Stromerzeugung weichen mussten, sich den Anschluss nicht leisten können.¹⁴ Sauberes Trinkwasser und Sanitärleistungen sind häufig ebenfalls nicht vorhanden oder existieren nur in weiter Entfernung zum Wohnort.

Eine weitere Ursache von Armut, die aus vielen der oben genannten Ursachenkomplexe resultiert und zusätzlich durch sozio-kulturelle Gegebenheiten verstärkt wird, ist die **Unfähigkeit der Menschen, Rücklagen zu bilden**, die in Notzeiten oder aber für Investitionen eingesetzt werden können (vgl. Sachs 2005). Karin Gaesing (2001) untersuchte in ihrer Studie zur Partizipation von Frauen bei der ländlichen Entwicklung in Ghana, welche Bedingungen und Instrumente es armen Menschen ermöglichen zu sparen, wobei das Sparen nicht in

¹³ Die sieben Bereiche des Lebens (*spheres of life*) umfassen (1) die Ökonomie (auch Haushaltsökonomie), (2) Demographie, (3) die Beschaffenheit der Landschaft, Landnutzung und Lage der Region, (4) Lebensqualität und Lebensweise, (5) Ökosystem, natürliche Ressourcen und Klima, (6) Infrastruktur und (7) öffentlicher Sektor und Institutionen (Gatzweiler et al. 2011: 8).

¹⁴ Die Kosten umfassen z.B. in Tansania oder Kambodscha nicht selten 0,50 bis über 1,0 USD je KWh.

unserem Verständnis lediglich als Geldsparen zu verstehen ist, sondern vor allem durch den Kauf und Wiederverkauf von Tieren oder lagerfähigen Nahrungsmitteln vonstattengeht. Aufgrund kulturell bedingter Verhaltensweisen und Normen teilen in der Regel auch arme Menschen in Entwicklungsländern mit anderen noch Bedürftigeren. Die Reziprozität spielt in diesen Beziehungen allerdings eine wichtige Rolle und erfordert das Teilen und Umverteilen im Rahmen von Gegenseitigkeit. Wer hierbei absolut nichts zu bieten hat, bleibt dabei ausgeschlossen, so dass in vielen Gesellschaften extrem Arme auch vom Reziprozitätsprinzip nicht profitieren können.¹⁵

Basierend auf Ausführungen von Sen (2000) geht Rauch (2007) der Frage nach, inwieweit Armut kulturbedingt ist bzw. welche sozio-kulturellen Faktoren Massenarmut verursachen können. Er identifiziert als Schlüsselfaktoren die kulturspezifisch geprägten Anreizsysteme einerseits hinsichtlich Eigeninitiative und Eigenverantwortung und andererseits hinsichtlich Solidarität. Er kommt zu dem Schluss, dass nur die Ausgewogenheit beider einen Ausweg aus der Armut bietet, weil sowohl eine zu hohe Betonung der Eigeninitiative und -Verantwortung als auch der Solidarität negative Auswirkungen auf eine Gesellschaft haben können.

Wahrscheinlich gibt es in diesem Zusammenhang keine „Kultur der Armut“ im Sinne von Lewis (1951, 1959 und 1967), der davon ausgeht, dass bestimmte Gruppen von Armen ein Verhalten entwickeln und innerhalb der Familien tradieren, welches es ihnen einerseits erlaubt, zumindest oberflächlich mit der Armutssituation fertig zu werden, aber es ihnen umgekehrt erschwert, sich aus der Armut eigenständig zu befreien. Wahrscheinlich gibt es aber jenseits einer „Kultur“ durchaus gesellschaftliche Gruppen, die Verhaltensweisen eines Lebens in Armut herausbilden, die sie von einer Generation auf die andere tradieren.

Es gibt also zahlreiche Hinweise darauf, dass es armen Menschen häufig trotz Änderung ihrer Lebens- und Wirtschaftsweise (z.B. Intensivierung der Landwirtschaft) nicht gelingt, sich dauerhaft aus der Armut zu befreien. Zurückgeführt wird dies auf die weitreichenden strukturellen Ursachen der Armut, die ein Individuum, ein Haushalt oder ein Dorf aus eigener Anstrengung nicht überwinden kann (vgl. Dasgupta 2004, Ziegler 2011). Diese werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

4.1.2 Armutsursachen auf der regionalen Ebene

Auf der regionalen Ebene zählen *räumliche Nachteile* zu den vorrangigen Ursachen von Armut. Harper und Brauholtz-Speight (2008) fassen darunter Abgelegenheit, bestimmte Typen von Naturlandschaften, aber auch politische Marginalisierung und die schwache Integration eines Raumes innerhalb eines Landes. In strukturschwachen Regionen ist oftmals der Anteil der armen und extrem armen Bevölkerung hoch (vgl. BRIDGE 2014, Gaesing et al. 2012, Husmann 2016). Häufig, aber nicht generell, sind diese Regionen zusätzlich räumlich marginal innerhalb eines Landes, wie z.B. die gesamten nördlichen *Counties* in Kenia, die in der semiariden bis ariden Klimazone liegen und alle zu den ärmsten Regionen des Landes zählen und eine hohe Strukturschwäche aufweisen (vgl. Samoei et al. 2015, Hurrell / Sabates-Wheeler 2013, DITSL 2013). Es kommt auch vor, dass zentrale Regionen mit grundsätzlich

¹⁵ So auch im Rahmen des Workshops „Kulturen der Armut“ des AVE-Forschungsvorhabens und des Instituts für Ethnologie der Universität Frankfurt am 24.4.2017 an der Universität Frankfurt z.B. von Wilemijn De Jong vorgetragen (vgl. De Jong / Roth 2009) und diskutiert.

hohem Entwicklungspotenzial aus innenpolitischen Gründen marginalisiert werden, wie z.B. die Oromia Region in Äthiopien.

Strukturschwäche bedeutet zum einen eine fehlende physische Infrastruktur, d.h. z.B. relativ zur Fläche wenig Straßenkilometer, noch weniger davon geteert oder anderweitig befestigt und wenige ganzjährig befahrbar. Die bäuerlichen Betriebe haben somit in der Regel nur schlechten Marktzugang, der Großteil des Erlöses aus ihren Produkten geht in den Transport. Strukturschwäche bedeutet weiterhin unzureichende Ausstattung mit sozialer Infrastruktur wie Einrichtungen für Bildung, Gesundheitsversorgung, finanziellen Dienstleistungen, Behörden und dergleichen. Durch das unzureichende Verkehrsnetz ist die Erreichbarkeit dieser Einrichtungen für die ländliche Bevölkerung zudem erschwert und der Transport sehr teuer. Auch von Braun (2008) konstatiert, dass der fehlende Zugang zu Dienstleistungen eine der Hauptursachen für extreme Armut sei. In strukturschwachen Regionen gibt es zudem kaum oder keine Elektrizität, auch die Versorgung mit sauberem Trinkwasser in adäquater Reichweite ist nicht immer gegeben. Häufig sind strukturschwache Landesteile nicht eingebunden in die Wirtschaftskreisläufe des Landes. Laut Ahmed et al. (2007) liegen die ärmsten und am stärksten von Ernährungsunsicherheit betroffenen Haushalte am weitesten von Straßen, Märkten, Schulen und Gesundheitsdiensten entfernt.

Ein Indiz für die Strukturschwäche einer Region ist auch die Unfähigkeit der regionalen Behörden und Institutionen, nicht-landwirtschaftliche Einkommen zu fördern oder formelle Beschäftigungsmöglichkeiten zu generieren und/oder zu unterstützen oder die landwirtschaftliche Produktion in Wertschöpfungsketten einzubinden und so zu fördern (vgl. Dhakal 2005). Für den afrikanischen Kontinent beklagt Robert Kappel, dass die weitgehend rudimentäre Infrastruktur eine Marktintegration behindert und der Schaffung von Business-Netzwerken entgegensteht. Er konstatiert dies sowohl für Regionen als auch auf Länderebene. Gerade der landwirtschaftliche Sektor und die armen Bevölkerungsgruppen würden durch die überall fehlende Infrastruktur marginalisiert (Kappel 2017: 10).

Durch die zunehmende *Degradierung und Verknappung der natürlichen Ressourcen* verstärkt sich der Druck auf die (extrem) Armen. Arme Menschen im ländlichen Raum leben erwiesenermaßen häufig von der (frei verfügbaren) Nutzung natürlicher Ressourcen. Sie stellen Holzkohle für den Verkauf her, sammeln Feuerholz, Früchte, Nüsse, Material für Haus- und Dachbau, Medizinalpflanzen und andere Nichtholzprodukte für Eigennutzung oder Verkauf und nutzen den Wald oder die Savanne als Viehweide. Zum einen leiden arme Menschen unter der Verknappung dieser für sie (über)lebenswichtigen Ressourcen, zum anderen sind einige der oben aufgeführten Tätigkeiten in vielen Regionen illegal, so z.B. die Produktion von Holzkohle (vgl. Bliss 1996, Bliss / Gaesing 1992, Gaesing et al. 2012, Kenea 2009, Kiplagat 2012). Der Konflikt zwischen Naturschutz und den Bedürfnissen von AnwohnerInnen von Nationalparks und anderen Schutzgebieten ist hier nur ein Aspekt, der in zumeist abgelegenen ländlichen Räumen die wirtschaftlichen Optionen für arme Menschen zusätzlich einschränkt und sie an den Rand der Illegalität schiebt. Dies ist vor allem der Fall, wenn Schutzgebiete ohne die Partizipation der AnwohnerInnen demarkiert und verwaltet werden (vgl. Kiplagat 2012).

Verfehlte Regierungspolitik im landwirtschaftlichen Bereich, die regionale Charakteristika und Bedürfnisse nicht einbezieht, kann ebenso Armut erzeugen wie verschärfen. So beschreibt Fourile (2016) für Laos, dass Reformbestrebungen der Regierung, die eigentlich auf eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion und gestärkte Landrechte abzielten, dies zwar für die bereits reichen Bauern mit hochproduktiven Nassreiskulturen im Tiefland erreichten. Die armen bäuerlichen Betriebe im Hochland wurden durch die Reformen jedoch um ihre zur Bodenregeneration notwendigen Brachflächen gebracht und stürzten tiefer in die

Armut und Ernährungsunsicherheit. Auch die nicht-fokussierte Subventionspolitik vieler Länder reduziert bei den zumeist niedrigen Gesamtbudgets die Möglichkeit, wirklich arme Bauern zu unterstützen (z.B. in Sambia).

Gewaltsame Konflikte können auf regionaler wie auch auf nationaler Ebene die Ursache für extreme Armut sein. Goodhand (2003) analysiert sehr detailliert, welche Ursachenverflechtungen im Zusammenhang mit Konflikten zu chronischer Armut führen können (vgl. auch Philip / Rayhan 2004). Bisweilen wird von Konfliktparteien die vorsätzliche Verarmung von Menschen und Regionen als Kriegsstrategie eingesetzt. Die Terrorisierung der Bevölkerung in den Sahelstaaten und in großen Gebieten der nördlichen Regionen einiger westafrikanischer Küstenstaaten durch islamistische Fundamentalisten dient u.a. auch dem Zweck, Land und Regierung zu destabilisieren.

Matthew Turner (2004) analysierte Konflikte zwischen viehhaltenden und Ackerbau treibenden Gesellschaften in der Sahelzone Westafrikas. Diese drehen sich bei ständig wachsender und sich räumlich verdichtender Bevölkerung um die immer knapper werdenden Ressourcen (Land für Ackerbau und Weidewirtschaft sowie Wasser). Er merkt an, dass diese vordergründig um Ressourcen ausgetragenen Konflikte oft tieferliegende Ursachen haben. Auch werden die Konflikte häufig für politische Zwecke genutzt, ja bisweilen sogar aus politischen Gründen inszeniert. EZ-Vorhaben können zu den Konflikten beitragen, wenn sie die Rechte der einen oder anderen Seite beeinträchtigen (so z.B. durch Expansion des Office du Niger in Mali, wodurch die Wanderwege der halbnomadischen Viehhalter eingeschränkt wurden).

Gewaltsame Konflikte erhöhen die *dependency ratio* in Haushalten, d.h. das Überleben des Haushaltes lastet auf den Schultern von alten Menschen, behinderten Menschen, Frauen und Kindern, weil die Männer in die Kriegshandlungen involviert sind. Gewaltsame Konflikte führen zu einem langzeitigen Fehlen von regionaler Gesundheitsversorgung und Zugang zu Bildung, und zur Zerstörung der Institutionen und des sozialen Zusammenhalts, zur Zerstörung der Märkte und des Transportwesens und führen letztendlich dazu, dass bäuerliche Familien ihre Felder nicht mehr bestellen oder abernten können und somit auch die regionale Ernährungssicherung zusammenbricht.

4.1.3 Armutsursachen auf der nationalen Ebene

Zahlreiche der oben thematisierten Armutsursachen auf lokaler oder regionaler Ebene haben ihren Ursprung auf der nationalen Ebene oder werden durch das Handeln oder eben auch Nicht-Handeln der Regierungen verschärft.

Vielfach wird das *Fehlen von Ressourcen* der Länder¹⁶ für Armut und extreme Armut verantwortlich gemacht. Sumner (2016) dagegen argumentiert, dass nicht das Fehlen von Ressourcen die Ursache für extreme Armut sei, sondern vielmehr die *Verteilung dieser Ressourcen*. Daher stehen für ihn wirtschaftspolitische Ursachen und die *Governance* von Wachstum und öffentlichen Finanzen eher im Vordergrund. Collins und Lappé kamen bereits vor fast vier Jahrzehnten zu demselben Ergebnis (1980).

Die Korrelation zwischen Armut und *schlechter Regierungsführung* ist sehr hoch, wie u.a. der UNDP Poverty Report 2000 deutlich macht. Schlechte Regierungsführung als Armutsursache, wie von Frank Bliss (2009a) beschrieben, hat viele Facetten. Zu ihnen zählen u.a.

¹⁶ Vgl. ILO-Bericht 2015 zur Frage, wie viele Länder nicht aus eigenen Mitteln soziale Sicherungssysteme einführen könnten, nämlich fast alle bis auf weniger als ein Dutzend.

Korruption und die Begünstigung von dem System nahestehenden Personen durch Landraub, was zur Vertreibung von Menschen, zu fallenden Ernteerträgen und zu Misswirtschaft und politischer Instabilität allgemein führt. Dezentralisierte Regierungsführung hat dagegen positive Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung, eine Stärkung der lokalen Kapazitäten und des lokalen *Empowerments*, eine gleichmäßige Ressourcenverteilung im Lande, politische Stabilität und effektive öffentliche Dienstleistungen, alles Faktoren, die nachgewiesenermaßen armutsmindernd wirken (vgl. Dick et al. 2016). In Afrika südlich der Sahara machten dezentralisierte Staaten mit ebenfalls erfolgter fiskalischer Dezentralisierung größeren Fortschritt bei der Beseitigung von Armut und der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele als Staaten mit einem geringeren Dezentralisierungsgrad (vgl. Beerfetz 2013, zitiert in Dick et al. 2016).

Auch das Chronic Poverty Advisory Network (2012-2016) bestätigt durch seine vergleichenden Analysen die Wichtigkeit von guter Regierungsführung bei der Bekämpfung von Armut. Länder, die die menschliche Entwicklung (*human development*), gute Regierungsführung (*Governance*) und Armutsbekämpfung (*pro-poor*) in den Vordergrund ihrer Politik stellen, schaffen damit ein Klima, in dem arme Menschen sich erwiesenermaßen eher dauerhaft aus der Armut befreien können als solche, die diese Politiken nicht beherzigen.

Gespräche der AutorInnen mit ausgewiesenen deutschen EntwicklungsexpertInnen zum Thema Armutsursachen ergaben, dass schlechte Regierungsführung durchgängig als einer der Hauptgründe für extreme Armut und deren Verstetigung anzusehen ist. *Bad Governance* führt auch dazu, dass große Teile der Bevölkerung in den Entwicklungsländern ihren Regierungen nicht trauen, was wiederum zu mangelnder Kooperation bei Entwicklungsvorhaben führen kann. Auch der Schweizer Soziologe und Politiker Jean Ziegler (2011) sowie renommierte afrikanische ÖkonomInnen wie Axelle Kabou (1995) prangern die korrupten Eliten in Entwicklungsländern an, die Staatsgelder veruntreuen und in ihre eigenen Taschen wirtschaften.

Ein Aspekt schlechter Regierungsführung ist die in vielen Ländern zu konstatiertende *Vernachlässigung der ländlichen Entwicklung und der Landwirtschaft*. Erst in den letzten Jahren wurde dieser Aspekt sowohl von den Regierungen der EL als auch von Entwicklungsorganisationen „wiederentdeckt“. Die Mehrzahl der Armen in den EL ist immerhin auch heute noch im ländlichen Raum zu finden und nicht in den Städten. Vermehrte landwirtschaftlich orientierte Programme wie SEWOH und Bemühungen zum Abbau der Ungleichheit sind eine erste Antwort auch auf Fehler der vormaligen Strukturanpassungspolitik, die zur Aufgabe oder Einschränkung staatlicher Beratung von Bäuerinnen und Bauern geführt haben.

Nicht von der Hand zu weisen ist die Tatsache, dass durch *Migration*, vor allem von jungen Menschen, den EL viel Potenzial für die zukünftige Entwicklung verlorengeht. Ein Sonderfall ist hier der sogenannte *brain drain*, die Abwanderung von hochqualifizierten Fachkräften, die häufig nach der Ausbildung emigrieren oder nach einem Studium im Ausland dortbleiben. Eine im Auftrag des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) durchgeführte Evaluation belegt beispielsweise, dass lediglich 58% der Menschen aus EL, die 2011 an einer deutschen Hochschule einen Masterabschluss gemacht haben, in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Der Großteil der übrigen 42% befindet sich noch oder bereits wieder in Deutschland. Interessanterweise zeigt die Studie auch, dass je ärmer das Land, desto höher die Rückkehrwahrscheinlichkeit in das Herkunftsland ist (vgl. Bauschke-Urban / Gaesing et al. 2017), was eventuell damit zusammenhängt, dass Menschen aus diesen Ländern sich ihren Verwandten, die ihnen das Studium ermöglichen, in besonderer Weise verpflichtet fühlen und die empfangene Leistung nun vor Ort „zurückzahlen“ wollen. Die Gründe für die

Abwanderung von Fachkräften sowie die Migration von jungen Menschen sind vielfältig und haben zumeist mit schlechter Regierungsführung und deren Auswirkungen wie Gewalt, Armut und Perspektivlosigkeit zu tun.

Bevölkerungswachstum wird vielfach als Ursache für Armut angeführt (vgl. Sachs 2005, Lawson et al. 2006, DSW 2016). Jedoch wird dieses Wachstum heute häufig nicht mehr als individuelles Problem betrachtet, sondern eher als Fakt akzeptiert und im Zusammenhang damit diskutiert, wie die ständig steigende und zunehmend in Städten lebende Bevölkerung ernährt werden kann.

Der Datenreport der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung (DSW) für 2016 setzt das Bevölkerungswachstum in den Ländern der Welt mit der Wahrscheinlichkeit der Erreichung der *Sustainable Development Goals* in Bezug. Die Zahlen belegen klar, dass die am wenigsten entwickelten Länder mit einer Gesamtfruchtbarkeitsrate von 4,3 Kindern pro Frau noch deutlich höher liegen als der Durchschnitt der restlichen Entwicklungsländer (ohne China) mit 2,9 Kindern. Die Länder Afrikas südlich der Sahara treiben den Durchschnitt mit fünf Geburten pro Frau sehr in die Höhe und das, obwohl gut ein Drittel der verheirateten Frauen zwischen 15 und 49 Jahren dort eine Familienplanungsmethode anwendet (DSW 2016: 6).

Im Zusammenhang mit der Degradierung der natürlichen Ressourcen spielt das Bevölkerungswachstum eine erhebliche Rolle. Der steigende Druck auf die natürlichen Ressourcen verhindert vielerorts die für die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit notwendige Regeneration von Böden. Brachzeiten werden verkürzt oder fallen komplett weg, ohne durch ein anderes nachhaltiges System der Landwirtschaft ersetzt zu werden – aus Unkenntnis oder aus Mangel an finanziellen Ressourcen zur Umsetzung adäquater Kulturtechniken (vgl. Sachs 2005).

Eine vergleichende Studie nationaler und regionaler Daten für 37 Länder Afrikas südlich der Sahara von Drechsel et al. zeigte 2001 klare Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsdruck, ausbleibenden oder kürzer werdenden Brachperioden und nachlassender Bodenfruchtbarkeit bzw. Bodenerosion auf. Ein höherer Bevölkerungsdruck und eine zunehmende Intensität der Landnutzung führen zu einem Auslaugen der Böden, wobei in ostafrikanischen Ländern die Bodenerosion als Hauptursache für die Nährstoffreduktion anzusehen ist. Barrett und Bevis (2015) ziehen eine klare Verbindung zwischen extremer und anhaltender Armut und ausgelaugten, wenig fruchtbaren Böden. Sie führen ebenfalls an, dass gute Böden die Resilienz von bäuerlichen Familien signifikant stärken können. Die Studien bestätigen damit die Aktualität früherer Publikationen zum gleichen Thema (vgl. z.B. Boserup 1965, Mortimore et al. 1993).

4.1.4 Armutursachen auf der globalen Ebene

Die Ursachen der Armut auf globaler Ebene zählen für die Entwicklungsländer in der Regel zu den exogenen Faktoren, auch wenn diese Abgrenzung nicht immer zutrifft.

Armut ist zunehmend auch eine Folge des Klimawandels. Die größten Verursacher des Klimawandels sind in der Gruppe der Industrieländer zu finden, Schwellenländer wie Indien, Brasilien und China eingeschlossen. Die *Auswirkungen des Klimawandels* treffen EL hingegen besonders heftig, z.B. durch eine kürzere Abfolge von Dürren, die eine Regeneration der Vegetation oder auch eine Regeneration des verhungerten Viehbestands von Viehhaltern erschweren bis unmöglich machen. Die für den Regenfeldbau notwendigen Regenfälle sind nicht mehr verlässlich, d.h. die Regenzeiten treten nicht mehr in der gewohnten Regelmäßigkeit auf, werden mehr oder weniger variabel mit (zu) langen Pausen gefolgt von (zu)

starken Güssen und fallen bisweilen sogar ganz aus. Dies ist umso gefährlicher, wo die Abhängigkeit armer Menschen in den ländlichen Räumen von der Landwirtschaft und von der Nutzung natürlicher Ressourcen sehr groß ist. Nach Jones und Hermias (2015) besitzt der Klimawandel das Potenzial, die Armutsbekämpfung massiv zu unterminieren. Die negativen Trends können positive Entwicklungen in einer Reihe von Ländern wieder zunichten machen. Einkommensschwachen Ländern fehlt es oftmals auch an Kapazitäten, Ressourcen und Technologie, um in schützende Infrastruktur, soziale Sicherung und Regenerationsstrategien zu investieren.

Die vergleichende Studie von Christopher Chase-Dunn führte schon 1975 klar vor Augen, dass es wirtschaftlich periphere Länder extrem schwer haben, eine dem eigenen Land zugutekommende, regional gleichmäßige Wirtschaftsentwicklung aufzubauen. Diese Aussage gilt umso mehr heute bei zunehmender Globalisierung, auch verstanden als eine Bestätigung, Verfestigung und Ausweitung des traditionellen Nord-Süd-Machtgefälles (vgl. hierzu auch Kappel 2017). *Diese internationalen Machtgefälle reproduzieren Ungleichheiten und Armut.*

Gerade wenn sich korrupte Eliten mit multinationalen Investoren verbünden, werden Ungleichheiten eher verstärkt, als dass eine ausgeglichene Entwicklung im Lande angestrebt wird. Die ugandische Politikerin und Exekutivdirektorin von Oxfam, Winnie Byanyima, beklagte im Januar 2016 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos, dass den Entwicklungsländern rund 100 Milliarden Euro jährlich durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung seitens der Konzerne verloren gingen. Sie forderte einen „globalen Ansatz“, da sonst die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter aufgehen werde.¹⁷

Eine weitere folgenreiche Ausprägung der globalen Ungleichheiten und des Machtgefälles zwischen den Staaten ist die *Vernachlässigung der sogenannten Armutskrankheiten* durch die pharmazeutische Forschung und Industrie. Teilweise wird die lokale Forschung und Produktion von dringend notwendigen bezahlbaren Arzneimitteln im globalen Süden behindert oder gar verhindert durch Patentschutzregelungen, die bei den Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) durch die Industrieländer im Interesse ihrer Pharmakonzerne durchgesetzt wurden (vgl. Heilinger / Pogge 2015). Für die wirksame und flächendeckende Bekämpfung von „Krankheiten der Armen“, wie Malaria und anderen Tropenkrankheiten, stehen weit weniger Mittel zur Verfügung als für Zivilisationskrankheiten und HIV/AIDS, deren Bekämpfung auch für Europa und die USA wichtig ist (vgl. Pharma-Brief 02/2004).

Auch *falsch konzipierte Entwicklungspolitiken* trugen ihren Teil zur Schaffung von Armut bei (vgl. Collins / Lappé 1980, Glennie 2008, Moyo 2010, Ziegler 2011). Moyo (2010) liefert in ihrem Buch einen kurzen Abriss der verschiedenen Ziele und Charakteristika von Entwicklungs„hilfe“ seit den Anfängen in den 1940er Jahren.¹⁸ Ihre Bilanz ist, dass EZ die meisten Länder in Abhängigkeit gebracht und Armut und Hunger teilweise, vor allem durch

¹⁷ Siehe Artikel von Hannes Koch in der taz, 22.1.2016: Weltwirtschaftsforum in Davos, Zugang zu den Mächtigen; <http://www.taz.de/!5267449/> [09/2017].

¹⁸ Moyo (2010: 10) teilt die Epochen der Entwicklungshilfe (vor allem in Afrika) folgendermaßen ein: 1940er Jahre Beginn in Bretton Woods, 1950er Jahre Marshall Plan, 1960er Jahre Industrialisierung, 1970er Jahre Hilfe als Antwort auf Armut, 1980er Jahre Hilfe als Instrument der Stabilisierung und Strukturanpassung, 1990er Jahre Hilfe zur Stützung von Demokratie und guter Regierungsführung, ab 2000 Obsession, dass Entwicklungshilfe die einzige Lösung für Afrikas unzählige Probleme sei.

die *Strukturangepassungsprogramme* (SAP) mit der Verschlankung des öffentlichen Dienstes und der Privatisierung von staatlich geführten Institutionen, noch erheblich vergrößert hat.

Ziegler (2011:161) führt u.a. das Beispiel des Niger an, wo die erzwungene Privatisierung des Nationalen Veterinäramts dazu führte, dass die von Viehzucht lebende Bevölkerung die für ihre Tiere notwendigen Medikamente zu völlig überhöhten Preisen von internationalen Konzernen kaufen musste. Als Folge dessen verloren zehntausende Familien ihre Viehbestände und verfielen in Armut und Hunger. Eine andere Folge der SAP ist die einseitige Förderung des Exportkulturenanbaus auf Kosten des Anbaus von Nahrungsmitteln, um durch den Export Devisen für die Staatsetats, vor allem für die Entschuldung der Entwicklungsländer, zu beschaffen. Einseitige Marktabhängigkeiten der bäuerlichen Familien und der Staatshaushalte sind die Folge, von einer zurückgehenden Nahrungsmittelproduktion ganz zu schweigen (vgl. Ziegler 2011). Auf weitere verheerende Folgen der SAP mit ihren z. T. kuriosen pauschalen Forderungen nach Stellenabbau, sogar innerhalb der Bildungssysteme vieler EL, kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden (vgl. BMZ 1995).

Auch Glennie (2008) kritisiert die EZ und führt zahlreiche Beispiele an, wo Großprojekte Tausenden von Menschen ihre Lebensgrundlage gekostet und diese in die Armut gestürzt haben. Zudem beschreibt er die negativen Auswirkungen von Politiken, die afrikanischen Ländern in Gegenleistung für Hilfe aufgezwungen wurden, wie z.B. die erzwungene Öffnung des Markts in Kenia, die zu einer Überflutung des Landes mit billigen Textilprodukten aus Europa und Asien und damit gleichzeitig zur Zerstörung der heimischen Baumwollproduktion und Textilindustrie geführt hat (2008: 39).

Die Finanzierung des Baus großer Staudämme, die bis in die 1990er Jahre in vielen Ländern zu tausendfacher Vertreibung gerade armer Menschen geführt hat (vgl. World Commission on Dams 2000), wird sicher zu punktueller Verarmung, Krankheiten und sogar Tod beigetragen haben (Beispiel Mahaweli in Sri Lanka),¹⁹ wenngleich volkswirtschaftlich hier vielleicht sogar ein Beitrag zur nationalen Armutsreduzierung geleistet wurde.

Eine detailliertere Bilanz der Wirkungen von EZ, aus der u.a. hervorgeht, dass auch prinzipiell gute armutsorientierte Entwicklungskonzepte und -strategien durch instrumentelle Unzulänglichkeiten nicht umgesetzt werden können und deshalb nur weit hinter ihren Intentionen bleiben können, wird in Kapitel 5 gezogen.

Der *Kolonialismus* wird immer noch angeführt als eine Ursache von Armut, vor allem in Afrika. Er liegt sicherlich einigen der oben beschriebenen Phänomenen zugrunde, so z.B. der ungleichen Entwicklung unterschiedlicher Landesteile. Die koloniale Grenzziehung und die oft immer noch auf die ehemals kolonialzeitlichen Zwecke ausgerichteten Verkehrswege (vgl. Ostby et al. 2009) sind hier als ein Erbe zu nennen, welches einer gleichmäßigen Entwicklung von Räumen entgegensteht. Gerade aber afrikanische Intellektuelle wie Axelle Kabou (1995), die in einer Reihe von Entwicklungsorganisationen, u.a. UNDP, arbeitete, klagen sowohl die afrikanischen Eliten als auch die „weißen Helfer“ an, in dieser „bequemen“ Schuldzuweisung zu verharren, anstatt auf die Probleme und Potenziale der Gegenwart zu blicken und diese

¹⁹ Unter dem Mahaweli-Projekt ist der vor allem in den 1970er und 1980er Jahren durchgeführte Bau mehrerer Staudämme am Mahaweli-Fluss in Sri Lanka zu verstehen, der zur Umsiedlung einiger Zehntausend Personen geführt hat, von denen viele Haushalte aufgrund lediglich traditioneller bzw. informeller Landnutzungsrechte nicht einmal minimal entschädigt wurden. Von den „entschädigten“ Haushalten wurden viele in malariaverseuchte Neusiedlungsgebiete mit schlechter Infrastruktur umgesiedelt, wobei Dorfgemeinschaften zerrissen wurden und kulturelle Traditionen unberücksichtigt blieben (vgl. BMZ 1997, auch McCully 1996).

mit Engagement und dem Willen zur Veränderung anzugehen. Im Zusammenhang mit großflächigen Landnahmen (*Land Grabbing*) fällt heutzutage der Begriff „Neokolonialismus“, wobei sich allerdings die „Kolonialherren“ geändert haben (Stichworte China, Saudi-Arabien) und erneut schlechte Regierungsführung eine Mitverantwortung trägt.

4.2 Hauptfaktoren der Verstetigung von Armut

Aus den oben genannten Ursachen von (extremer) Armut kristallisieren sich die Faktoren bereits heraus, die für die Verstetigung von Armut verantwortlich sind. In der englischsprachigen Literatur wird von *persistence of poverty* oder *chronic poverty* gesprochen und von *poverty traps*, die zu einer solchen Verstetigung im Sinne einer dauerhaften, oftmals generationenübergreifenden Armut führen, aus der sich Haushalte und Individuen nur in Ausnahmefällen nachhaltig befreien können (vgl. allgemein Schriften des Chronic Poverty Advisory Network).

Dasgupta (2004) identifiziert auf der individuellen Ebene Ernährung und Arbeitsfähigkeit/Krankheitsanfälligkeit sowie Ernährung und Lernen/Intelligenzsentwicklung der Kinder als wesentliche Faktoren, die zu einer Verstetigung von Armut führen. Auf der lokalen Ebene schreibt er dem Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Degradierung der natürlichen Ressourcen eine Schlüsselrolle zu.

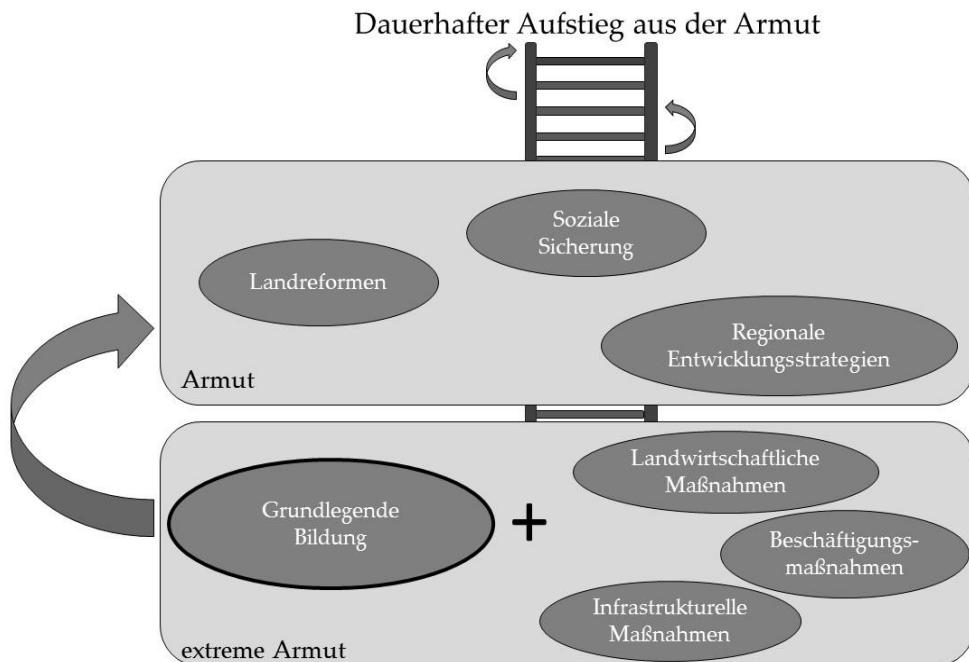
Ahmed et al. (2007) schreiben dem Mangel an Bildung(smöglichkeiten) eine Schlüsselrolle in der Verstetigung von Armut zu. Wenn arme Haushalte nicht in der Lage sind, in die Bildung ihrer Kinder zu investieren, verstetigt sich die Armut in die nächste Generation hinein. Ebenso wird der Zusammenhang zwischen schlechter Gesundheit, nicht ausreichender und unausgewogener Ernährung und Armut hervorgehoben. Diese *poverty traps* verstetigen sich in die nächste Generation hinein, auch durch fehlende produktive Arbeitskraft. Verstärkt wird die ausweglose Situation für die Menschen noch durch mangelnden Zugang zu Kapital, Krediten und damit zu sogenannten *assets*, mit denen Rücklagen gebildet werden können. Auch Apel et al. (2016) machen den schlechten Zugang zu Bildung und Kapital für die Verstetigung von Armut verantwortlich.

Das Chronic Poverty Advisory Network (CPAN) identifiziert auf der Basis von Studien in vier afrikanischen und vier asiatischen Ländern drei Faktoren, die maßgeblich die Verstetigung von Armut beeinflussen bzw. die nicht verhindern, dass jemand, der sich aus extremer Armut befreien konnte, wieder dahin zurückfällt. Nach den AutorInnen des Chronic Poverty Report 2014-2015 (CPAN 2014) sind Landzugang, Bildung und eine aktive Regionalentwicklung die Schlüsselfaktoren für eine dauerhafte Befreiung aus der Armut. Im Umkehrschluss sind ein Fehlen von Bildung, mangelnder Zugang zu oder fehlende Rechtssicherheit bei Eigentum und Nutzung von Land sowie das Fehlen einer dynamischen Regionalentwicklung Ursachen der Verstetigung von Armut (vgl. Abb. 2).

Schlechte Regierungsführung (*Bad Governance*), wie in Abschnitt 4.1.3 ausgeführt, liegt einer ganzen Reihe dieser Faktoren zugrunde und ist damit eine der Hauptursachen für die Verstetigung von Armut. Des Weiteren werden mangelnde bzw. mangelhafte Infrastruktur und negative externe Einflüsse angeführt, denen Entwicklungsländer ausgesetzt sind. Dazu zählen z.B. *Land Grabbing* (für das allerdings auch nationale Eliten in erheblichem Umfang Verantwortung tragen), die Ausplünderung der Fischereiressourcen (hier sind neben Japan und China u.a. EU-Mitgliedsstaaten zentral beteiligt) und das Machtgefälle in den internationalen, nicht nur wirtschaftlichen Beziehungen, das sich sehr schwer durchbrechen oder umgehen lässt. Von diesen Faktoren sind lediglich die mangelnde Infrastruktur und das

schlechte Fiskalmanagement durch gezielte Maßnahmen innerhalb der EZ zu beheben; die anderen Faktoren sind in diesem Rahmen nur schwer zu beeinflussen.

Abb. 2: Faktoren, die den dauerhaften Aufstieg aus der Armut fördern



Quelle: eigene Darstellung basierend auf CPAN 2014b

Auch Bürgerkriege, Terrorismus oder gewaltsame Konflikte mit Nachbarländern lähmen ein Land oder eine Region in einem Maße, dass deren Bevölkerung sich nur schwerlich aus der Armut befreien kann. Goodhand (2003) zählt daher auch Konflikte zu den Verstetigungsfaktoren von Armut. Einen detaillierten Überblick über die aktuellen Konfliktregionen der Welt, ihre Ursachen und Auswirkungen liefern Deibel und Rinck (2015). Die Hälfte der 32 kriegerischen Konflikte in 2014 entfielen auf extrem oder hochgradig fragile Staaten in Afrika südlich der Sahara (z.B. Demokratische Republik Kongo, Mali, Somalia, Südsudan, Zentralafrikanische Republik) oder in Südasien (z.B. Afghanistan, Myanmar, Pakistan). Die betroffenen Länder oder Regionen rutschen dadurch immer tiefer in die Armut ab und blockieren ihre Entwicklungschancen z.T. auf Jahrzehnte.

4.3 Feminisierung der Armut

Erfahrungen der EZ-Forschung zeigen, dass Frauen (und Mädchen) in besonderem Umfang von Armut betroffen sind. Der Ursprung der Debatte um die „Feminisierung der Armut“ geht zurück auf US-Auseinandersetzungen der 1970er Jahre zur Verarmung alleinerziehender Mütter und ihrer Kinder (vgl. BRIDGE 2001). Die These von weiblicher Armut wird mit geschlechtsspezifischen Armutsriskiken in Verbindung gebracht. Diese basieren auf der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und der Diskriminierung von Frauen in unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft, wie z.B. bei der innerfamiliären Lastenverteilung

(Haushalt, Familie und Pflege), Einkommensverteilung (Gender Pay Gap²⁰), Zugang zu Bildung und Krediten sowie bei Landrechten (vgl. Sellach 2008, Nuscheler 2012).

Obwohl Frauen in vielen EL die Haupterzeugerinnen und -verarbeiterinnen von Grundnahrungsmitteln sind, sind sie am stärksten von Unter- und Mangelernährung betroffen (vgl. Thorn 2005). Diese Benachteiligungen spiegeln patriarchale Gesellschaftsstrukturen und Machtverhältnisse wider, welche durch verschiedene Indizes des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP) abgebildet werden sollen. Der *Gender-related Development Index* operationalisiert geschlechtsspezifische Ungleichheiten anhand der Indikatoren Lebenserwartung, Bildungsstand und Einkommen, und der *Gender Empowerment Measure* bezieht sich auf Geschlechterungleichheit bei der Partizipation in Wirtschaft und Politik (vgl. u.a. UNDP 2016). Wichterich (2006: 3) verweist treffend auf die Mehrdimensionalität: „Frauen sind arm an Ressourcen, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Einkommen etc., weil sie arm an Rechten, Chancen, Macht, sozialer Sicherheit, Zeit, Gewaltfreiheit etc. sind.“ Die Feminisierung der Armut hat zur Folge, dass die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Menschenrechte von Frauen ungleich stärker verletzt werden als jene von Männern (vgl. Thorn 2005).

Im entwicklungspolitischen Kontext wurde das Schlagwort „Feminisierung der Armut“ als strategisches Instrument eingesetzt, um die diskursive Aufmerksamkeit auf die Armut von Frauen zu lenken und um sie als besonders negativ hervorzuheben. Der Topos wird nicht einheitlich verwendet und bezieht sich auf verschiedene Prozesse und Annahmen: 1) Frauen sind überproportional von absoluter Armut betroffen (70% der absolut Armen sind Frauen); 2) die Armut bei Frauen ist schwerer ausgeprägt als bei Männern, und 3) es besteht ein Trend zu steigender Frauenarmut, insbesondere in weiblich geführten Haushalten (FHH)²¹ (vgl. Bliss et al. 1995, BRIDGE 2001, Wichterich 2007).

Zunächst wurde insbesondere die zunehmende Anzahl von FHH thematisiert. Im Mittelpunkt stand deren erhöhte Verwundbarkeit²² bei Krisen wie Arbeitslosigkeit sowie Kürzungen von Sozialausgaben. Infolge der SAPs wurden erste geschlechtsspezifische Armutsanalysen durchgeführt, welche makroökonomische Politik und die Tendenz zur Verarmung der Frauen zusammenbrachte (vgl. Wichterich 2007). Ein weiteres wichtiges Thema ist die steigende Anzahl von Frauen, die prekär im informellen Sektor²³ der Städte tätig sind (Feminisierung der Arbeit). Verschiedene Resolutionen des Sicherheitsrates der VN (2000, 2008, 2009) konstatieren zudem, dass Frauen und Kinder oftmals die Hauptleidtragenden von Kriegen sind (Feminisierung der Katastrophe) (vgl. Nuscheler 2012).

Aktuell wird verstärkt dafür plädiert, dass der Fokus eher auf den Geschlechterbeziehungen allgemein liegen sollte, um der Diversität von Frauen Rechnung zu tragen und

²⁰ Durchschnittlich verdienen Frauen weltweit etwa 2/3 des männlichen Einkommens (vgl. Thorn 2005).

²¹ Hierbei wird differenziert zwischen de jure und de facto weiblich geführten Haushalten (*female headed households* – FHH). In de jure FHH leben geschiedene, verwitwete oder nicht verheiratete Frauen. In de facto FHH hingegen ist der Mann zwar abwesend, da er außerhalb des eigenen Haushalts einer Arbeit nachgeht, aber kommt gewissen ökonomischen und sozialen Verpflichtungen nach (Dohr et al. 2015: 73).

²² Die Verletzlichkeit bezieht sich auf gewisse Lebensphasen und Krisen, beispielsweise bei Schwangerschaft, Krankheit, Verwitwung oder im Alter. Hintergrund sind sich gegenseitig verstärkende Mechanismen, welche eine wirtschaftliche, soziale, kulturelle, physische sowie psychische Schwächung zur Folge haben und somit einer Verarmung gleichkommen (vgl. Wichterich 2007).

²³ In Benin beispielsweise beläuft sich der Anteil informell geleisteter Arbeit von Frauen auf 97%. In Kenia sind es 83% (vgl. Thorn 2005).

ein dualistisches Verständnis von Frauen entweder als Opfer oder Hauptverantwortliche aufzubrechen. Es sollen vereinfachende Annahmen vermieden werden, welche darauf abzielen, dass Frauen gefördert werden müssen, z.B. durch Bildung oder Zugang zu Ressourcen, aber dabei der erhöhte Arbeitsaufwand von Frauen unberücksichtigt bleibt (vgl. BRIDGE 2001). Insbesondere die gesteigerte ArmutDisposition von Frauen birgt auch die Gefahr zur Essentialisierung und Generalisierung, was bedeuten kann, dass Frauen auf dem Land oder in FHH pauschal als arm betrachtet werden, was jedoch empirisch nicht zutrifft (vgl. Wichterich 2007, Rodenberg 2003).

5. Armutsbekämpfung in der Entwicklungspraxis: Eine gemischte Bilanz

5.1 Entwicklungszusammenarbeit bewegt sich in die richtige Richtung

Wie zuvor in Abschnitt 4.2 erläutert, ist einer der Faktoren, der zur Verfestigung von Armut führt, die schlechte Regierungsführung.²⁴ Zumindest gilt dies in erheblichem Umfang für Afrika²⁵ und einige besonders arme Länder Asiens wie Tadschikistan oder Laos sowie Lateinamerikas (Haiti, Kolumbien u.a.). Sie ist nicht oder nicht primär die Folge mangelnder Ressourcenausstattung, was selbst für die meisten der ärmsten Länder der Welt zutrifft. Einige der ressourcenreichsten Länder zählen bekanntlich zu den armen Staaten und gerade hier zeigt sich schlechte Regierungsführung besonders deutlich (vgl. Uhlmann 2015).

Die internationale EZ kann für die Verfestigung von Armut nur ausnahmsweise ursächlich verantwortlich gemacht werden, auch wenn es dafür durchaus einzelne Beispiele gibt.²⁶ So hat die französische EZ in den 1990er Jahren die Versorgung der malischen Bevölkerung mit Medikamenten schwer beeinträchtigt, weil auf Druck Frankreichs die gute Versorgung mit hinreichend vorhandenen Generika unterbunden und stattdessen für die meisten Menschen unbezahlbare französische Markenprodukte geliefert werden mussten. Große Bewässerungsperimeter z.B. in Pakistan, die am Ende versalzene Böden zurückließen, haben eher Hoffnungen zerstört und Landschaften verwüstet, als dass sie neue Armut bewirkt haben, da die hierhin umgesiedelten Menschen ja schon zuvor oft kaum etwas besaßen. Verwüstung wurde z.B. auch durch die EZ der Europäischen Union (EU) gefördert, als diese in den 1970er und 1980er Jahren im sudanesischen Darfur großflächig durch den Einsatz von Großmaschinen Primärbuschland roden und in agroindustrielle Flächen umpflügen ließ – und dabei Wüsten hinterließ. EZ hat also durchaus (vor allem in früheren Dekaden) Schaden angerichtet. Erheblich mehr Schäden zwischen Brasiliens Amazonaswald und den

²⁴ Uwe Holtz macht allerdings darauf aufmerksam, dass die im Deutschen übliche Übersetzung für *Governance* „Regierungsführung“ als Begriff zu unpräzise ist, denn „[e]ine gute 'Regierung' ohne fähige Verwaltungsinstitutionen auf allen Ebenen vermag nicht vieles im positiven Sinne zu bewirken, noch nicht einmal bei der Durchführung von Gesetzen. [...] es [d.h. Governance] bedeutet Regierung und Regieren und umfasst das Steuerungs-, Regelungs- und Durchführungssystem politisch-gesellschaftlicher Einheiten einschl. der Verwaltungsebene/n ...“ (2012).

²⁵ Auf den Punkt gebracht von Asfa-Wossen Asserate zu Afrika (2016) und von Volker Seitz (2009), weitere wichtige Quellen dargestellt bei Hechler (2003). Die Literatur zu diesem Thema ist fast unerschöpflich, aber die meisten Quellen, die das tatsächliche Ausmaß der *Bad Governance* konkreter behandeln und Fallbeispiele anführen, sind als interne Studien zumeist nicht öffentlich zugänglich (ausgenommen von Wikileaks eingestellte Dokumente, vgl. <https://wikileaks.org/>). Zum Begriff der *Good Governance*: vgl. BMZ (2002), Siegmar Schmidt (2013); wichtig hier der Korruptionswahrnehmungsindex *Corruption Perception Index* (CPI) von Transparency International; vgl. auch mit Bertelsmann *Transformation Index* (BTI), der für zahlreiche Länder die Transformationsleistungen in Bezug auf das Ziel pluralistische Demokratie und soziale Marktwirtschaft misst und damit als wichtiger Indikator für die Qualität von Regierungsführung (*Governance*) gilt.

²⁶ Dazu sehr konkret Sopha Ear (2012): In dem Band „Aid Dependence in Cambodia“ wird zumindest für die Jahre um 2005 der EZ eine Mitverantwortung für das Ansteigen der Müttersterblichkeit (!) zugewiesen und, weniger strittig, für das Ansteigen von Korruption.

indonesischen Tropenwäldern hat allerdings in jedem Fall die schlechte Regierungsführung in den betroffenen Staaten hervorgerufen.

Heute sind angesichts des erheblichen Politikwandels (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung, soziale ex-ante Wirkungsanalysen / *Social Safeguards*, größere Transparenz und teilweise Begleitung der Planungen durch Öffentlichkeit/NRO) offensichtlich schädliche EZ-Vorhaben eher zur Ausnahme geworden. Die (westliche) Fundamentalkritik an der EZ wie von Bandulet, Erler, Keweloh oder Pater geäußert, hat nachgelassen.²⁷ EZ wirkt aber immer noch in zahlreichen Fällen nicht so effektiv wie geplant. Ihr Kernproblem ist, dass sie häufig weit unterhalb ihrer eigentlichen Möglichkeiten agiert. Damit ist nicht ihre gelegentliche Rolle als Verlierer im Streit mit den Wirtschafts- oder Außenressorts der Geberländer gemeint. Auch nicht gemeint sind bei den europäischen Staaten die noch deutlicheren Widersprüche zwischen ihren EZ-Zielen und der Agrar- und Außenwirtschaftspolitik der EU.

Vielmehr verkauft sich EZ unter ihrem Wert und reduziert damit sowohl Effektivität wie Effizienz, weil sie – trotz inzwischen mehr als 30 Jahren Diskussion – weiterhin auf Projekt- und Programmebene sowie bereits bei der Formulierung von Politiken und Strategien oft nicht an die sozio-ökonomischen Bedingungen in den Partnerländern angepasst ist. In der Interaktion mit den Zielgruppen der Kooperation lässt sie zudem die sozio-kulturellen Bedingungen noch zu häufig außer Acht. Hierzu gehören u.a. auch Machtstrukturen und Legitimitäten (Wer spricht für die Menschen?), Prioritäten (Was verstehen die Menschen unter Entwicklung und was sind ihre Wünsche an die EZ?) oder Heterogenitäten (Wie unterschiedlich sind die sozialen Gefüge? Wie unterscheiden sich ggf. die Interessen von Frauen und Männern?).²⁸

Hinzu kommt, dass EZ, wohl auch unter dem Druck der eigenen Außen- und Wirtschaftsministerien, konfliktscheu ist und die entwicklungsfeindlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zu wenig thematisiert bzw. nach formellen Protesten (so die teilweise jährlich wiederholten Formeln zur Korruption in den Protokollen von Regierungsverhandlungen) zur implementierungsorientierten Tagesordnung übergeht. Sowohl die deutsche EZ wie auch zeitweise die Weltbank haben zwar etwa der besonders korrupten und entwicklungsfeindlichen Regierung des Tschad die Zusammenarbeit aufgekündigt. Die Weltbank ist jedoch bald wieder zurückgekehrt, ohne dass sich die Regierungsführung im Land auch nur im Geringsten gebessert hätte, und Deutschland ist in dem Sahelland heute über regionale Vorhaben zumeist der TZ, die den Tschad einbeziehen, fast so umfangreich vertreten wie zuvor während der bilateralen Kooperationsphase.

Weil die Rahmenbedingungen, d.h. die aus schlechter Regierungsführung resultierenden Probleme, zu wenig beachtet (und verändert) werden, ist die Wirkung vieler EZ-Maßnahmen gering, weil z.B. zwar Schulen oder Gesundheitszentren gebaut werden, der Staat für diese aber kaum Personal abordnet. Straßen werden gebaut, jedoch stellt der Staat keine Mittel zu deren Unterhalt bereit.

Im Folgenden soll Erreichtes den in der Praxis häufig zu beobachtenden, eigentlich unnötigen Hemmnissen der Entwicklungspolitischen Instrumentarien gegenübergestellt

²⁷ Vgl. Bandulet (1978), Erler (1985), Keweloh (1997), Pater / Striepke (1986) oder zu den Anfängen der EZ zum Stahlwerkbau im indischen Rourkela, Sperling (1965). Auch bei Seitz (2009) beleuchtet.

²⁸ Dazu umfassende Diskussion ab etwa 1985, vgl. u.a. BMZ 1990 und 1999, Bliss 1986, Bliss et al. 1997, Schönhuth 1987, Simson 1986 und 1993, Trost 2012: v.a. 47ff.

werden, um hieraus im abschließenden Kapitel 6 Schlussfolgerungen und Forderungen an eine stärker armutsorientierte EZ abzuleiten. Dabei steht die deutsche staatliche bilaterale EZ im Mittelpunkt der Betrachtungen, aber auch Beiträge und Verfahren internationaler Organisationen werden einbezogen. Bei der Analyse von Erfolgen und Versäumnissen der EZ muss zwingend berücksichtigt werden, dass sie – abgesehen von einigen Ländern wie dem Niger – nur einen kleinen Teil der Haushaltsmittel des jeweiligen Landes zur Verfügung stellt und deshalb Prozesse nur anstoßen, nicht aber selbst umsetzen kann.²⁹ Hinzu kommt, dass die EZ-Mittel im Vergleich zu den Kapitalströmen, die durch den Handel freigesetzt werden, und auch zu den Rüstungsausgaben der betreffenden Staaten oder sogar den Gastarbeiter-Rücküberweisungen (Beispiel Tadschikistan, Kirgistan oder Lesotho) verschwindend gering sind. Im Jahr 2016 wurden zum Beispiel weltweit 1.686 Mrd. USD für das Militär und Rüstungsgüter ausgegeben (vgl. SIPRI 2017). Davon entfielen auf Subsahara-Afrika immerhin noch 19,2 Mrd. USD bei 54,2 Mrd. ODA im gleichen Jahr. Die EPA-Freihandelsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) führt zudem z.B. bis 2035 zu geschätzten 1.871 Mrd. € Verlusten bei afrikanischen Zolleinnahmen, die damit 44% über den Hilfezusagen der EU liegen.³⁰

5.2 Analyse der Schwerpunktbereiche der Entwicklungszusammenarbeit³¹

Viel bewirkt hat die deutsche und internationale EZ in den Bereichen Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH), in der Bildungskooperation (vor allem in den Primärschulsystemen) und ganz sicher in einigen Unterbereichen des Gesundheitssektors. Als Beispiel für letzteres kann die Massenimpfung auch in den ärmsten Ländern angeführt werden, was zusammen mit der Trinkwasseraufbereitung weltweit zu einer deutlichen Reduzierung der Kindersterblichkeit und damit zur Erreichung der entsprechenden MDGs in einer Reihe von Ländern beigetragen hat.

Weniger erfolgreich im *Gesundheitsbereich* ist bisher die flächendeckende Basisgesundheitsversorgung. In Ländern wie dem Tschad, Niger oder Mali stehen Gesundheitszentren vielerorts mehr auf dem Papier, als dass sie tatsächlich betriebsbereit existierten, d.h. mit Personal, Geräten und Medikamenten ausgestattet sind und die ländliche Bevölkerung qualitativ akzeptabel versorgen. In den genannten Ländern, aber auch z.B. im zentralasiatischen Tadschikistan, in Indien oder anderen asiatischen Ländern werden trotz der theoretischen Kostenfreiheit der Basisgesundheitsversorgung fast immer „Eintritts“gebühren verlangt, die die extrem Armen in der Regel nicht aufbringen können. Die internationale EZ hat diese Zugangsbarriere bisher nicht überall in hinreichendem Umfang berücksichtigt, so dass extrem arme Menschen auch aus den durch EZ zumindest teilfinanzierten Systemen ausgeschlossen bleiben.

²⁹ 2015 ODA weltweit 131,6 Mrd. US-Dollar, 2016 142,6 Mrd. US-Dollar (vgl. OECD 2016 und 2017), allerdings sind diese Zahlen wahrscheinlich stark überhöht, da viele Geberländer erhebliche Beiträge unter ODA subsumieren, die den EL allenfalls mittelbar zugutekommen.

³⁰ Das EU-Freihandelsabkommen EPA (Economic Partnership Agreement) mit 78 AKP-Staaten wurde nach 12-jährigen Verhandlungen am 24.1.2015 von der Mehrheit der ECOWAS-Staaten unterzeichnet (vgl. zur Kritik Kohnert 2015).

³¹ Die Einschätzungen dieses Abschnitts basieren, wenn nicht anders vermerkt, auf der Auswertung von (teilweise nicht veröffentlichten) Evaluierungsberichten, darüber hinaus auf der langjährigen Projekterfahrung der Berichterstatter.

Da geplant ist, dem Bereich der *sozialen Sicherung* im Rahmen der INEF-Untersuchung gesonderte Aufmerksamkeit zu widmen, sei hier nur eine kurze Bilanz der bisherigen internationalen Praxis gezogen: Durch eine explizite Förderung sozialer Sicherungssysteme bietet derzeit Ruanda flächendeckende Gesundheitsdienstleistungen für alle Bürger an. Auch Kambodscha, dessen Regierungsführung in vielerlei Hinsicht mit Recht kritisiert wird,³² hat seit einigen Jahren für die als arm eingestufte Haushalte mit dem *Health Equity Fund* ein brauchbares Angebot im Gesundheitsbereich auf allen Ebenen (vom ländlichen Gesundheitszentrum bis zum Provinz-Referenzkrankenhaus) eingeführt. Beide Positivbeispiele werden durch Gebermittel unterstützt, wie auch das Identifikationssystem für Arme (*ID Poor*), in Kambodscha.³³ Brasilien darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, da hier erste Geldtransfers bereits 1995 versuchsweise begonnen wurden und später das landesweite Programm „*Bolsa Familia*“ in Fragen der sozialen Sicherung zum Vorbild für die gesamte Entwicklungswelt wurde (vgl. Tepperman 2016).

Die Weltbank und z.B. die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) haben ihr Portfolio in der letzten Dekade stark auf Soziale Sicherung umorientiert und beteiligen sich derzeit an Programmen, die an Bedingungen geknüpfte Geldtransfers für extrem arme Haushalte beinhalten. So werden z.B. die Philippinen und Pakistan von der ADB mit Paketen von jeweils ca. 400 Millionen USD unterstützt, die jeweils in vier Jahren einen etwa zehnmal so großen Betrag an Transferleistung mobilisieren.³⁴ Auch andere internationale Organisationen und bilaterale Geber wie z. B. DFID widmen sich zunehmend Programmen sozialer Sicherung (vgl. Heinz 2017).

Die deutsche EZ setzt das Instrumentarium bisher eher zögerlich ein, etwa zusammen mit anderen Gebern in Form von Geldtransfers an extrem arme Haushalte in Malawi (vgl. University of North Carolina 2015). Die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) beteiligt sich darüber hinaus an einer Reihe von Maßnahmen im Gesundheitsbereich z.B. in Form von Kupons oder Gesundheitsgutscheinen. Die meisten Beiträge zur sozialen Sicherung werden im Portfolio der technischen Zusammenarbeit (TZ) geleistet, wo vor allem die Entwicklung nationaler Kranken- oder Rentenversicherungssysteme unterstützt wird. Allerdings ist das Thema in den letzten zwei Jahren in TZ wie FZ verstärkt Gegenstand konzeptioneller Überlegungen und dürfte damit relativ bald auch zur umfassenderen Beteiligung an Transferprogrammen führen. Zuletzt hat sich zudem der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Bundestages explizit für ein stärkeres Engagement auch bei direkten Transferleistungen ausgesprochen (Bundestagsbeschluss vom 13.3.2008).

Die Auswirkungen von im Rahmen sozialer Sicherungssysteme gewährten Geldtransfers sind noch nicht eindeutig erforscht. Eine neuere Studie des DIE (Burchi et al. 2016) geht von überwiegend positiven Wirkungen u.a. hinsichtlich der verbesserten Ernährungssicherheit aus, jedoch seien eine Reihe von Punkten weiterhin zu berücksichtigen wie das *Targeting* der Hilfsempfänger, die Art der Auszahlung, die Höhe der Zahlungen oder die Rolle des Staates bei der Umsetzung der Programme. Auch zeigen Beispiele aus Kenia und Äthiopien, dass

³² Neben z.T. internen Geberstudien auch öffentlich angesprochen von Human Rights Watch (2015) im Beitrag zum korrumptiven System des Ministerpräsidenten Hun Sen oder bei Karbaum (2016).

³³ Vgl. dazu den Projektbericht des INEF-Forschungsvorhabens zu *ID Poor* in Kambodscha (voraussichtliches Erscheinen 3. Quartal 2017).

³⁴ Auf den Philippinen das *Social Protection Support Project* (vgl. ADB 2017a), in Pakistan das *Benzazir Income Support Programme* (vgl. ADB 2017b).

durch flexible Transfersysteme Hungerkrisen zumindest teilweise aufgefangen werden können.³⁵

In jedem Fall reichen aber Transferzahlungen alleine nicht aus, um Ernährungssicherheit zu garantieren. Offensichtlich wird dies an den Beispielen von Kambodscha und Tadschikistan, wo sich die Armutsquoten deutlich nach unten bewegen, sich die ernährungsbedingten Gesundheitsdaten aber sehr viel langsamer zum Positiven hin entwickeln.

Im **Bildungsbereich** hat vor allem die FZ massiv zur Rehabilitation von Schulen bzw. zum Schulneubau beigetragen, in einigen Ländern wie Malawi oder Sambia damit wahrscheinlich erst die Voraussetzungen für die gestiegenen Einschulungsraten von Jungen und ganz besonders auch Mädchen geschaffen. Aber wie bei der Basisgesundheitsversorgung gibt es zwei Kernprobleme. Das eine ist die mangelhafte Qualität des Schulunterrichts in vor allem afrikanischen Staaten, aber auch Ländern wie Tadschikistan, Laos oder Kambodscha. Das andere sind die zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes notwendigen „freiwilligen“ Schulgebühren, die auch die allerärmsten Eltern aufbringen müssen, damit die LehrerInnen angesichts ihrer unzureichenden Entlohnung nicht weglassen bzw. die Schulgebäude wegen mangelhaftem Unterhalt nicht einstürzen (vgl. KfW 2017a und b).

Investitionen der deutschen bilateralen EZ, aber auch deutsche Beiträge der internationalen Entwicklungsbanken und der EU im **WASH-Bereich** haben zweifelsohne zusammen mit anderen Gebermitteln sowie den Eigenmaßnahmen vieler Staaten den Versorgungsgrad mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser in den letzten drei Dekaden stark ansteigen lassen. Zwischen 1990 und 2015 haben beachtliche 2,6 Milliarden Menschen erstmals Zugang zu verbesserten Trinkwasserquellen erhalten. Dadurch ist die Zahl der Versorgten angeblich weltweit von 76 auf 91% angestiegen. Dennoch: 2014 hatten weltweit schätzungsweise 768 Millionen Menschen immer noch keinen Zugang zu auch nur halbwegs akzeptabler Wasserversorgung. Anderen Schätzungen zufolge könnte die Zahl der Menschen, deren Recht auf Wasser nicht erfüllt ist, sogar bei 3,5 Milliarden liegen (vgl. UNESCO 2014). Dies liegt daran, dass im Wasserbereich zu differenzieren ist zwischen formell korrekter Wasserversorgung (den angeführten 91% Deckungsgrad) und der tatsächlichen Qualität der Quellen.³⁶ Noch schlechter sieht es bei der Versorgung mit Sanitärdienstleistungen aus (zumeist fehlende Abwasserentsorgung und Latrinenverfügbarkeit bei rund 2,5 Milliarden Menschen), ganz besonders auf dem Land, am schlechtesten weltweit im Bereich der nachhaltigen Abfallentsorgung.

Einen grundlegenden Widerspruch zwischen deutlich zunehmendem Versorgungsgrad mit Trinkwasser und der mangelnden Erreichung extrem armer Menschen ergibt sich aus dem bisher oft nicht gelösten Spagat zwischen notwendiger Nachhaltigkeit des Betriebs der Wasserversorgungssysteme, die eine über Nutzergebühren zu erreichende Kostendeckung voraussetzen, und den fehlenden Mitteln der Armen, diese Gebühren bezahlen zu können. So

³⁵ In Kenia ist dies das *Hunger Safety Net Programme* (HSNP), welches das Projektteam in 2017 im County Turkana selbst erforschte und in Äthiopien das *Productive Safety Net Programme* (PSNP) (Auskünfte eines GIZ Teams, welches das Vorhaben in 2016 analysierte und dokumentierte).

³⁶ So werden viele Wasserquellen als „verbessert“ bewertet und die NutzerInnen damit statistisch als versorgt gelistet, die häufig u.a. mit Kolibakterien verseuchtes Wasser führen, wie dies vor allem bei zwar befestigten, aber offenen Ziehbrunnen der Fall ist (Erfahrungen der Verfasser aus diversen Projekten in Sahel-Afrika, z.B. Bliss 2011).

werden noch heute vielerorts erhebliche Teile der Bevölkerung von der Nutzung gerade geberfinanzierter Wasserquellen ausgeschlossen, schlichtweg, weil sie nicht über die Geldmittel verfügen, um die Gebühren zu bezahlen.³⁷ Diese aus Menschenrechtsperspektive in der EZ nicht akzeptable Situation ist auch dadurch begründet, dass bei der Projektplanung die sozio-ökonomischen Bedingungen (Zahlungswilligkeit und Zahlungsbefähigung) nicht immer hinreichend untersucht wurden und alternative Finanzierungssysteme oft nicht Bestandteil der Versorgungskonzepte sind, sondern von dritter Seite erwartet werden (etwa durch, allenfalls symbolisch existierende, Sozialhilfe).³⁸

Auch für den *Transportbereich*, den *Energiektor* und insbesondere den *Umweltbereich* und die *Landwirtschaft* lassen sich zahllose Beispiele anführen, bei denen EZ-Vorhaben grundsätzlich gute Beiträge liefern, die Ergebnisse jedoch widersprüchlich sind. So kann durch den Pistenbau eine bisher kaum erschlossene Region erstmals für Transportfahrzeuge zugänglich gemacht und den dort lebenden Menschen die Chance auf einen Marktzugang ermöglicht werden. Jedoch stellt sich regelmäßig das Problem des Pistenunterhalts, den die Regierungen vor allem in Sub-Sahara-Afrika selten effektiv leisten bzw. den lokalen Gemeinschaften zuschieben, die damit wiederum massiv überfordert sind. Der Energiebereich, auch und gerade die ländliche Stromversorgung, leisten enorme Beiträge zur Entwicklung angeschlossener Regionen wie auch zur Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum, was zu reduziertem Interesse an der Abwanderung führt. Allerdings werden oft die Hausanschlüsse für Arme nicht mit finanziert, wodurch diese wie bei der Trinkwasserversorgung ausgeschlossen bleiben³⁹.

Hier kommt neben der zu häufig bei der Projektplanung verdrängten *Governance*-Problematik die oben genannte zu geringe Berücksichtigung der sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Bedingungen ins Spiel. Ebenso wichtig ist auch der fast immer zu geringe Grad an Bevölkerungsbeteiligung bei entwicklungspolitischen Entscheidungen sowohl auf der Projekt- und Programmebene (also die Partizipation von VertreterInnen der Bevölkerung) wie auch der nationalen Ebene, wo selbst legitimen RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft nur selten ein Mitspracherecht eingeräumt wird und nicht einmal die nationalen Parlamente zum Zuge kommen.⁴⁰

³⁷ Eine UNICEF-Evaluation 2000-2001 im Niger brachte zu Tage, dass bis zu 50% und mehr der als Zielgruppe benannten Bevölkerung die Nutzergebühren nicht bezahlen konnten und entsprechend keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser bekamen – mit allen negativen Konsequenzen für die Gesundheit. Eine GTZ-Evaluation zum Abwasserbereich (hier Vietnam) ergab, dass die Hausanschlüsse vom Projekt nicht mitfinanziert wurden (vgl. GTZ 2009), was bei armen Haushalten zu einem Verzicht auf Beteiligung an der geregelten Abwasserentsorgung hätte führen können.

³⁸ Ähnlich verhält es sich bei der Stromversorgung, die im kontinentalen Klima Zentralasiens z.B. für das Heizen extrem wichtig ist. Hier unterstellen die wichtigen Geber im Sektor, dass die Subventionen aus nationalen Hilfsprogrammen für arme Haushalte auch ausgezahlt werden, was z.B. in Tadschikistan nicht der Fall ist (s. Fußnote 40).

³⁹ Selten thematisiert, explizit jedoch in der Dokumentation von Weltbank und AfDB zum Rusumo-Projekt in Ostafrika (vgl. Fichtner 2013 und World Bank 2013). Für Zentralasien wird im CAREC *Power Sector Regional Master Plan* 2011-2012 zumindest angedeutet, dass hier übliche Subventionen für Stromrechnungen die Armen als explizite Zielgruppe dieser Maßnahmen etwa in Tadschikistan nicht erreichen (vgl. Fichtner / ADB 2012).

⁴⁰ Vgl. Bliss / Neumann 2008, Neumann 2012, Bliss / Heinz 2009, Eberlei 2003.

Zwar fehlt die Forderung nach Bevölkerungsbeteiligung bei entwicklungspolitischen Planungen heute in kaum einem Strategiepapier der Gebergemeinschaft wie auch in keinem nationalen Entwicklungskonzept. Im Vorfeld der Erstellung des ersten BMZ-Partizipationskonzeptes (erschienen 1999) stand die eindeutige Feststellung, dass während der Identifizierungsphase von EZ-Maßnahmen nur in 10% der Fälle eine Beteiligung der Zielgruppe stattgefunden hatte.⁴¹ Die Querschnittsauswertung zu Armutswirkungen der deutschen EZ des BMZ 2004 zeigt, dass die Einbindung armer Zielgruppen im Planungsprozess auch Anfang der 2000er Jahre noch wenig praktiziert wurde (vgl. BMZ 2004).

Auch eine umfassende Studie des DIE zur Siedlungswasserwirtschaft 2004 kommt zu dem Schluss, dass die laufenden Programme zu diesem Zeitpunkt weit davon entfernt waren, die vorgegebenen konzeptionellen Standards des BMZ zur Armutsbekämpfung und der Partizipation der Bevölkerung an Entwicklungsvorhaben zu erfüllen (vgl. Bliss 2004, Van de Sand 2009). Dies hat sich seitdem nicht verbessert, im Gegenteil bleibt die Bevölkerung bei Planungs- und Implementierungsprozessen (und noch stärker bei Evaluationen) weiterhin relativ wenig beteiligt und besonders Arme bleiben nahezu völlig „unsichtbar“ (vgl. Bliss / Heinz 2009, auch Bliss / Heinz 2010, Bliss / Neumann 2014, Van de Sand 2009).⁴²

Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums spielen innerhalb der deutschen EZ heute wieder eine wichtige Rolle. Nach dem Boom der 1970er und 1980er Jahre, wo zeitweise EZ mit Landwirtschaftsförderung fast gleichgesetzt wurde und der Tropenlandwirt der Entwicklungsexperte par excellence war, wurde der Schwerpunktbereich stetig abgebaut und teilweise durch Ressourcenmanagement und Landnutzungsplanung ersetzt, bis er um das Jahr 2000 nur noch eine Nebenrolle spielte. Hier spielt auch der *male bias* eine große Rolle bei der Verfestigung bzw. Feminisierung von Armut, weil die fast ausschließlich männlichen Entwicklungsexperten die – zumindest in Afrika südlich der Sahara – enorm wichtige Rolle von Frauen als landwirtschaftliche Produzentinnen nicht berücksichtigten und diese nicht entsprechend einbezogen und förderten (vgl. u.a. Bliss et al. 1994, Boserup 1965, Elson 1990).

Eine Reihe von Großprojekten von Pakistan bis Tunesien ist offenkundig gescheitert, weil weder ökologische noch soziale Gesichtspunkte berücksichtigt wurden (siehe Box 2). Während sich vor allem große Bewässerungsperimeter der Kritik stellen mussten, gab es im Bereich der Kleinbewässerung durchaus erhebliche Erfolge. Die genannte BMZ-Evaluation (2004) zu den Armutswirkungen deutscher EZ (TZ und FZ) wies gleich zwei Kleinbewässerungsvorhaben in Lateinamerika die besten Noten zu. Mit dem Ansatz, alle Haushalte der beteiligten Gemeinden einzubeziehen, wurde das Prinzip des „niemanden-zurückzulassen“ bereits vereinzelt, lange vor Verabschiedung der SDGs, praktiziert (vgl. KfW 2017b).

Im Jahre 2014 zogen ExpertInnen für ländliche Entwicklung bei einer Tagung der GIZ eine Bilanz aus 50 Jahren ländlicher Regionalentwicklung und zeigten dabei auch zukünftige Ziele, Schwerpunkte und Wege auf (GIZ 2014). Vor allem die Verknüpfungen von Land und Stadt,

⁴¹ Bericht R. Forster im Rahmen eines Fachgesprächs zum Stand der Umsetzung des Partizipationsgedankens in der deutschen EZ (BMZ 1996), wobei Partizipation seinerzeit allenfalls unter Konsultation gefasst und keineswegs als Mitwirkung oder gar Mitbestimmung verstanden wurde (vgl. BMZ Partizipationskonzept 1999).

⁴² So auch die Ergebnisse zweier Gespräche mit ehemaligen hochrangigen BMZ-Mitarbeitern durch das INEF-Forschungsteam 2016.

auch im Hinblick auf Multilokalität und Migration, stehen heute mehr im Vordergrund (vgl. Schmidt-Kallert in GIZ 2014). Ländliche Regionalentwicklung (LRE) hat hinsichtlich ihrer Ziele, Schwerpunkte und Wege ihr Gesicht deutlich verändert und ist zu einem regional- und sektorübergreifenden Ansatz zur Förderung ländlicher Entwicklung geworden. So muss LRE in einen Mehr-Ebenen-Interventionsansatz eingebunden werden anstatt sich jeweils nur auf einen Distrikt, eine Region oder die nationale Ebene zu beziehen. Planung und Management auf den unterschiedlichen Ebenen und ihre Verknüpfung findet dabei in einem „Multi-Akteurs-Szenario“ statt (Rauch in GIZ 2014: 15-19).

Die Wirkungen der Sonderinitiative des BMZ „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH) lassen sich nach kaum zwei Jahren verstärkter Interventionen im Agrarbereich heute noch nicht beurteilen. Allerdings ist sicher, dass landwirtschaftliche Entwicklung und Ernährungssicherung hierdurch wieder einen wichtigen Stellenwert bekommen haben und die deutsche staatliche EZ zum internationalen Mainstream aufgeschlossen hat.⁴³

Box 2: Der Bewässerungsperimeter von Bou Heurtma, Tunesien

Von etwa 1975 bis 1988 wurde in Tunesien im Gebiet von Jendouba mit deutschen FZ- und TZ-Mitteln ein Gebiet von rund 18.000 Hektar ehemaliger Getreide-Regenanbauflächen zu einem Bewässerungsperimeter umgebaut. Mittels einer neu errichteten Talsperre wurde das Wasser eines kleinen Flusses aufgestaut und im Rahmen eines komplexen Leitungssystems auf jeweils fünf bzw. zehn Hektar große Feldereinheiten geleitet. Hier konnten durch die ständige Verfügbarkeit von Wasser eine Reihe bisher im Land nicht hinreichend vorhandener Agrarerzeugnisse (z.B. Kartoffeln) ohne Ausfallrisiko produziert werden.

Eine Evaluation des BMZ 1987 ergab, dass das Vorhaben sowohl volks- wie betriebswirtschaftlich durchaus auf einem guten Weg war. Allerdings wies das Vorhaben eine erhebliche soziale Schieflage auf, da es praktisch keinerlei Armutswirkungen hatte. Man hatte den Fehler gemacht, auf eine vereinbarte *réforme agraire* zu vertrauen, die man mit dem deutschen Wort „Agrarreform“, also Umverteilung von Landeigentum, übersetzte. In der tunesischen Praxis bedeutete der Begriff aber lediglich die Zusammenlegung von Flächen, um technische Bewässerungseinheiten von fünf bzw. zehn Hektar zu erhalten, nicht aber irgendeine Umverteilung von Land und schon gar nicht eine Begünstigung armer Haushalte.

Die Evaluation zeigte, dass sich der Wert des Bodens im Vergleich zum früheren Regenfeldbau um den Faktor 17 erhöht hatte. Jedoch gehörte das für den Bewässerungsperimeter gewählte absolut ebene Land ganz überwiegend Großgrundbesitzern, während sich die ärmeren Bauern weiterhin mit den nicht dem Perimeter zugeschlagenen hügeligen Flächen im Umland begnügen mussten. Mehrere Eigentümereinheiten zwischen 500 bis 800 Hektar, in einem Fall sogar von 1.200 Hektar, wurden auf diese Weise mit deutschem Steuergeld zur Goldgrube für ihre schon zuvor reichen Eigentümer (vgl. BMZ 1987).

⁴³ Damit wurde die im Rahmen einer OECD-Analyse 2011 sehr deutlich formulierte Schlussfolgerung aufgegriffen, dass „(r)apid and sustainable progress to reduce extreme poverty is next to impossible, except where incomes of poor people who farm for a living increase“ und auf der Basis einer vertieften Analyse von vier Ländern “[...] the analysis suggests that the greater share of poverty reduction achieved in the study countries was due to growth in agricultural GDP/worker“ (OECD (2011): Summary Report. S. 1).

In der Übersicht der EZ-Schwerpunktbereiche sei ein kurzer Blick auf den *Finanzsektor* gerichtet, insbesondere auf *Mikrofinanzvorhaben*, der für viele Außenstehende zu unerwarteten Ergebnissen führt. So wird bis heute der Mikro-Kreditbereich als besonders erfolgreich bei (extrem) armen Haushalten angesehen und als Mittel der Armutsbekämpfung propagiert. Zahlreiche Evaluationen in den letzten zehn Jahren haben sich vor allem mit der Wirkung von Klein(st)krediten auf Arme beschäftigt. Bereits 2006 stellte eine Evaluation von UNDP- und Weltbankprogrammen (*Consulting Group to Assist the Poor*, CGAP) ein enttäuschendes Ergebnis fest, denn weniger als ein Viertel aller untersuchten Vorhaben zeigten positive Ergebnisse (vgl. CGAP 2006). In einer weiteren Serienevaluation stellte 2010 auch die *Evaluation Cooperation Group* (ECG) „überraschend“ fest, dass trotz der gewaltigen Ausweitung des Sektors kaum Belege für Armutswirkungen vorhanden seien (vgl. ECG 2010). Ähnliche Ergebnisse erzielten seitdem zahlreiche weitere Serien- bzw. Sektorevaluationen, unter anderem auch eine deutsche Evaluation 2001 der ansonsten sehr erfolgreichen ACLEDA-Bank in Kambodscha.⁴⁴

Das Problem der Klein(st)kredite ist, dass oft nur bestehende Kredite der armen KreditnehmerInnen bei GeldverleiherInnen abgelöst werden, ohne dass die Mittel für Investitionen z.B. in die Landwirtschaft oder das Handwerk verwendet werden können. Ein zweites Problem besteht in der Struktur vieler Kleinkreditfonds, die seitens der Geber ihren Partnerorganisationen in USD ausgezahlt werden, den armen KreditnehmerInnen aber in nationaler Währung. Entsprechend hoch sind bei häufig hohen nationalen Inflationsraten im Verhältnis zum Dollar die Zinsen. Diese betragen beispielsweise in Tadschikistan heute zwischen 30 und über 40% p.a. Andernorts sind sie noch höher, so dass allenfalls Klein(st)händlerInnen von diesen Krediten profitieren, die ihre Waren schnell umschlagen und ebenso schnell die Gelder zurückzahlen können. Programme die auf Sparansätzen beruhen, sind dagegen deutlich erfolgreicher (vgl. Bédard 1997). Einzelne Evaluation der deutschen EZ haben schon vor 20 Jahren gezeigt, dass mit mittleren, immer noch „kleinen“ Krediten zwischen 1.000 und 5.000 USD oder EUR erhebliche Wirkungen erzielt werden können, zwar nicht bei den Allerärmsten, aber doch mit expliziten Armutswirkungen. So wurden etwa auf den Philippinen und in Kambodscha von den KreditnehmerInnen fast immer zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.⁴⁵ Problematisch ist, dass solche Kredite in vielen Ländern kaum zur Verfügung stehen bzw. den gleichen Problemen unterliegen wie

⁴⁴ Vgl. Bauchet et al. (2011), die nicht bestätigen konnten, dass Mikrokredite generell schadeten, aber auch keine bemerkenswerten Wirkungen finden konnten; Crépon et al. (2011), die in 81 Dörfern im ländlichen Marokko nur geringe bis keine Wirkungen auf Konsum, Gesundheit, Bildung usw. nachweisen konnten, Beck (2015), dessen Schlussfolgerung einer „kritischen Literaturoauswertung“ ist, dass die Quellen der letzten 10 Jahre „moderate but not transformative effects of microcredit“ andeuten, wohingegen Mikro-Sparen erheblich erfolgversprechender sei, oder Banerjee et al. (2015a), die in keinem von sechs untersuchten Projektbeispielen eine signifikante Erhöhung der Haushaltseinkommen bzw. der Konsumausgaben durch Mikrokredite vorfanden. Sehr kritisch zu Mikrokrediten auch Klas / Mader (Hg.) 2014.

⁴⁵ Vgl. BMZ-Evaluation 1997 „Integration of South-NGO into the Bilateral Cooperation“, hier u.a. ein sehr erfolgreiches Kleinkreditprogramm auf den Philippinen, sowie Impact Review der ACLEDA-Bank, KfW 2001. Beide Studien sind nicht veröffentlicht.

Klein(st)kredite, d.h. durch zu hohe Zinsbelastungen eine Investition zum Beispiel in langlebige (selbst einfache) landwirtschaftliche Geräte nicht erlauben.⁴⁶

Ein Bereich, der erhebliche positive Armutswirkungen haben könnte, ist die Förderung der **Good Governance**, insbesondere der **Dezentralisierung**, durch die EZ (vgl. BMZ 2008, Olum 2014). Immer mehr Länder verlagern, auch auf Druck der Gebergemeinschaft, wichtige Dienstleistungen für die Bevölkerung auf die Städte und Landgemeinden. In Mali, wo 1991 den Kommunen nahezu alle Aufgaben übertragen wurden, die zuvor den *Départements* oblagen, ohne vorher auch nur ein Minimum an personellen Kapazitäten aufgebaut zu haben, hat die deutsche EZ Erhebliches geleistet. In mehreren Provinzen wurden Bürgermeister und leitende MitarbeiterInnen der Kommunalverwaltungen in allgemeiner Finanzverwaltung, Landnutzungsplanung (de facto der gesamte Bereich der Flächennutzung- und Bauleitplanung) wie auch der Unterhaltung und Wartung der den Kommunen übertragenen Infrastruktur mit teilweise großem Erfolg ausgebildet. Auch in Ghana konnten große Erfolge bei der Unterstützung der Dezentralisierung, z.B. durch die Fortbildung von Distriktparlamenten und Beratung bei der fiskalischen Dezentralisierung, seitens der deutschen EZ erzielt werden. Nicht zu unterschätzen ist hierbei die Rolle von in Deutschland ausgebildeten lokalen Fachkräften, vor allem im Bereich Raumplanung.

Dennoch müssen die Armutswirkungen dieser Beiträge als sehr gering eingeschätzt werden, was an einem Grundproblem der Dezentralisierung in afrikanischen Staaten liegt, der Verweigerung der **fiskalischen Dezentralisierung** durch die meisten Zentralregierungen: So wurden den Kommunen zahlreiche Aufgaben auferlegt, die das Budget des Zentralstaates erheblich entlasteten, die Gelder dafür wurden aber einbehalten und den Gemeinden allenfalls die Idee mit auf den Weg gegeben, „eigene Einnahmen“ zu generieren. Dies wurde leider lange Zeit auch durch die deutsche EZ unterstützt, indem z.B. den Bürgermeistern die Einführung von Marktgebühren, Gebühren für Frachthöfe (*gares routières*) usw. anempfohlen wurde, um die Gelder für die notwendigen Ausgaben vor Ort zu beschaffen.⁴⁷ Dies wiederum traf die Armen besonders (und trifft sie weiterhin), indem etwa Marktfrauen von ihren marginalen Tagesgewinnen von oft allenfalls 1.000 FCFA (eineinhalb Euro) auf einmal Gebühren von 100, 250 oder sogar 500 FCFA zahlen mussten, um den EZ-finanzierten Markt zum Verkauf ihrer Waren betreten zu dürfen.

Die fehlende fiskalische Dezentralisierung hat noch einen größeren Negativeffekt auf die Bevölkerung: Mangels verfügbarer Geldmittel erfolgt der Unterhalt von Schulen, Gesundheitszentren, Trinkwasserquellen oder Pisten noch schlechter als zuvor unter Regie der Außenstellen der Zentralregierungen. Ganz eingestellt wurde in dieser Konstellation zudem besonders häufig die landwirtschaftliche Beratung, die vielleicht nicht die

⁴⁶ So ergab eine Untersuchung des Mitautors Frank Bliss zu Chancen der Beschäftigungsförderung 2016 in Benin, dass es in dem westafrikanischen Land nur zwei EZ-Vorhaben gab, die in diesem Segment Kredite bereitstellten – in den Monaten zwischen April 2015 und April 2016 landesweit genau 90 Darlehen. Ein KfW-gefördeter Kreditfonds in einem vergleichbaren Finanzierungssegment zur Förderung landwirtschaftlicher Entwicklung befand sich 2016 noch im Aufbau.

⁴⁷ Zum Beispiel im Rahmen des TZ-Programms „Kommunalförderung, Mali“ (Laufzeit 2002-2013) praktiziert, auch Realität in einer Reihe von vormaligen „Kommunalen Investitionsfonds“ der deutschen FZ in Mali und Nachbarländern. In der wenigen Literatur zur fiskalischen Dezentralisierung findet sich in der Regel keine Aussage zur Finanzierung der Gemeinden im Rahmen verfassungsmäßiger Realsteuern (vgl. World Bank 2008, ADB 2010, Frankreich 2014, IMF 2015 oder Martinez-Vazques et al. 2015).

Allerärmsten (die diese nie erreicht hatte), aber doch die Masse der kleinen, teilweise zuvor durchaus marktorientierten ProduzentInnen hart getroffen hat.⁴⁸

Bis heute stellt die in zahlreichen Ländern fehlende bzw. nur mangelhaft umgesetzte fiskalische Dezentralisierung weiterhin kein Kernthema der Politikanalyse und entsprechend des Politikdialogs mit den betreffenden Ländern dar, obwohl eine nachhaltige Armutsbekämpfung durch die nationalen Regierungen von kaum einer anderen Reform so stark abhängig ist. Uwe Otzen führt z.B. in einem Beitrag des DIE 2002 unter den vier Säulen fiskalischer Dezentralisierung an erster Stelle die Verbesserung der lokalen Einnahmen an, fordert aber keinen originären Anteil der Gemeinden am Steuereinkommen wie dies z.B. mit den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie der rein kommunalen Grund- und Gewerbesteuer in Deutschland der Fall ist. Auch in der ansonsten sehr umfassenden Literatur zur deutschen EZ-Dezentralisierungsförderung finden sich nur selten Hinweise zu diesem Kernproblem, so auch nicht im konzeptionellen Beitrag des BMZ zur Dezentralisierung von 2008. In einem Grundsatzpapier der Europäischen Kommission (European Commission 2007: 17) wird in ähnlicher Weise von *delegation of funds*, nicht aber von gesetzlich festgelegten Steueranteilen als Anspruch der Gemeinden gesprochen.

Auch die in EL zunehmend eingeführte Umsatzbesteuerung, die arme Haushalte besonders hart trifft (vgl. Jellema 2016), wird nur selten hinterfragt und fast immer undifferenziert positiv beurteilt. Wenn z.B. in Ghana die Krankenversicherung mit erhöhten Einnahmen aus der Umsatzsteuer bezuschusst wird (CPAN 2014: 62), wird unberücksichtigt gelassen, dass die Ärmsten die Steuer genauso zahlen wie die Reichen – nur dass letzteren in der Regel lediglich die unmittelbaren Konsumausgaben besteuert werden, während etwa die Sparrücklagen unbesteuert bleiben.

5.3 Die Bewertung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

Im Folgenden sei ein Blick auf die **Bedeutung entwicklungs politischer Instrumente** und die Praxis ihrer Anwendung für die Erreichung armutsmindernder EZ-Ziele geworfen. Auch hier müssen angesichts der zunehmenden Berücksichtigung von *Safeguards*, *Gender*-sensiblen Vorgehensweisen generell oder der frühzeitigen Durchführung von Zielgruppenanalysen zumindest bei bevölkerungsnahen Vorhaben in der FZ erhebliche Verbesserungen in den letzten Dekaden konzediert werden. Zuletzt hat auch der Menschenrechtsansatz der staatlichen deutschen EZ dazu geführt, dass Überlegungen an Bedeutung gewonnen haben, auch die Ärmsten die keine Gebühren bezahlen können, von Leistungen nicht auszuschließen. Gerade bei letzterem Ziel bestehen aber noch deutliche Dissonanzen u.a. mit einer Reihe von Partnern, die nicht sehen, wie sie die Umsetzung dieses Ziels etwa im Rahmen einer Versorgungsgesellschaft für Trinkwasser langfristig finanzieren sollen.

Die Nichterreichung von (extrem) armen Bevölkerungsgruppen durch EZ-Unterstützung besteht in zahlreichen Fällen weiter und hat durchaus Gründe, die auch im nicht-anangepassten Instrumentarium von TZ und FZ liegen. Ein Grundproblem ist, dass in der internationalen wie auch der deutschen staatlichen EZ weiterhin vor allem **angebotsorientierte Ansätze** gegenüber Nachfrageorientierten dominieren – zumindest aus Sicht der Zielgruppen der angedachten Unterstützung. Häufig liegt der Schwerpunktbereich eines Vorhabens bereits fest, wenn die Regierungsverhandlungen geführt und Vorhaben vereinbart werden. Vorhaben mit offenen Zielen, die erst auf der Grundlage einer Befragung der Bevölkerung

⁴⁸ Als Antwort darauf der Aufruf zur Revitalisierung der Beratung vor allem für Kleinbauern und -bäuerinnen (vgl. CTA 2012).

und erfolgter Benennung der dringlichsten Probleme, gewünschte *Outputs* und Mittel formulieren (partizipativ zusammen mit den legitimen RepräsentantInnen der Zielgruppe), sind bei der staatlichen EZ weiterhin die Ausnahme und auch bei NRO noch keineswegs die Regel.⁴⁹

Viele EZ-**Maßnahmen** sind in der Regel **mit einer kurzen Laufzeit** angelegt, nach Ansicht vieler GesprächspartnerInnen dieser Studie sogar viel zu kurz. Selbst Regionalentwicklungsprojekte werden selten über Zeiträume von sechs bis acht Jahren hinaus durchgeführt. Wo aber grundsätzliches Umdenken der Bevölkerung vonnöten ist wie im Ressourcenmanagement, reichen oft nicht einmal 10-15 Jahre aus, um nachhaltige Veränderungen zu bewirken. Besonders schwierig ist es, im Bereich der Veränderung von Ernährungsgewohnheiten zu intervenieren, wo auch negative Praktiken über Generationen tradiert werden.

In vielen Fällen ist es jedoch auch mit einem langzeitig angelegten Vorhaben nicht getan, d.h. ein EZ-Beitrag reicht nicht aus, wenn das geförderte Produkt oder die mitaufgebaute Institution nicht nahtlos in öffentliche Verantwortung überführt wird, was z.B. für den Erhalt der gesamten sozialen und physischen Infrastruktur gilt. Oder die rechtlichen Rahmenbedingungen sind unzureichend, so dass die EZ-Maßnahme in einer rechtsfreien Nische stattfinden muss und entsprechend vom guten Willen wichtiger Referenzpersonen in der Regierung abhängt, was in der Regel wenig nachhaltig ist. Umgekehrt sind Vorhaben wie das deutsche Forstprogramm in Vietnam deshalb so erfolgreich, weil sie sowohl auf der Ebene der Waldbauern/-bäuerinnen, der beteiligten Provinzen als auch der staatlichen Ebene kooperieren und im Rahmen eines *Mehrebenenansatzes* tätig sind (siehe Box 3).⁵⁰

⁴⁹ Einerseits, weil viele NRO weiterhin von staatlicher (Ko-)Finanzierung abhängig sind, auf der anderen Seite, weil sie selbst konzeptionell noch in Sektorkategorien denken und planen oder von der Zielsetzung her monosektoral aufgestellt sind (als Trinkwasser-, Kinder- oder Blinden-Hilfsorganisationen). Was für eine NRO mit vielen kleinen direkten Partnern durchaus legitim ist, bedeutet allerdings für die staatliche EZ eine erhebliche Einschränkung des Partizipationsgedankens.

⁵⁰ Vgl. KfW 2016 („Forstrehabilitierung und nachhaltige Waldbewirtschaftung“ (2006-2014)).

Box 3: Ein Erfolgsprogramm auf mehreren Ebenen in Vietnam

Zwischen 2003 und 2014 wurde in Vietnam mit Unterstützung deutscher FZ und TZ ein umfangreiches Forstprogramm durchgeführt. Die Grundidee war, in hügeligen Zonen, die durch US-Flächenbombardements im Rahmen des Vietnam-Kriegs komplett entwaldet worden waren, wieder aufzuforsten. Dies sollte nicht durch den Staat erfolgen, sondern als Beitrag zur Armutsminderung in ländlichen Gebieten durch die AnwohnerInnen selbst. Hierfür wurden den interessierten Haushalten im Projektgebiet jeweils zwei Hektar Land zugeteilt, das sie aufforsten sollten. Da Wald eine Zeit benötigt, um wirtschaftlich verwertbar zu werden, die armen Familien aber nicht bis zu fünf Jahre auf Einnahmen warten konnten, erhielten sie in Form eines Sparbuches einen Geldbetrag, auf den sie im ersten Jahr stärker, in den Folgejahren in abnehmender Höhe zurückgreifen konnten, während sie die Bäume pflanzten, pflegten und ab dem vierten Jahr auch nutzten, d.h. Forstprodukte (Holz) verkaufen konnten.

Allein in den zentralvietnamesischen Provinzen Quang Nam, Quang Ngai, Binh Dinh und Phu Yen wurden auf diese Weise 23.000 Hektar Wald wieder aufgeforstet. In 144 Dörfern erhielten fast 15.000 Familien und Dorfgemeinschaften Landnutzungszertifikate. Landesweit wurden im Rahmen des Gesamtprogramms in Vietnam rund 125.000 Haushalte erreicht. Während die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) die Aufforstungsarbeiten finanzierte und mit dem „Sparbuchansatz“ den Waldbauern und -bäuerinnen half, in den ersten Jahren finanziell über die Runden zu kommen, unterstützte die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) die vietnamesische Regierung bei der Ausarbeitung eines neuen Forstgesetzes, das die Landvergabe an private Haushalte erst ermöglichte.

Einerseits wird die **Kleinteiligkeit bzw. Zersplitterung von EZ** („Tausende von Projekten Dutzende von Gebern, die nicht aufeinander abgestimmt sind“) kritisiert, die deshalb auch keine substantiellen Wirkungen entfalten könne, weil Breitenwirksamkeit und Synergieeffekte viel zu gering seien und das Partnerland institutionell überforderten. Umgekehrt wird aber auch die Beteiligung an großen internationalen Fonds oder nationalen Korfinanzierungspaketen und Budgethilfe bemängelt. 2009 erhielten z.B. über 40 Länder derartige Unterstützung seitens des BMZ, obwohl es bei ihnen teilweise sogar an den institutionellen Mindestbedingungen fehlte.⁵¹ Hier liegt das Problem offensichtlich darin, vor dem Hintergrund der Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (OECD 2008) einen Mittelweg zu finden zwischen der Durchführung unabhängiger Einzelprojekte unter starkem Gebereinfluss und einer pauschalen Übergabe von Geldmitteln und Implementierungsverantwortung an eine Partnerseite mit teilweise schwersten *Governance*-Mängeln.

Eine gute **Geberabstimmung** ist eine weitere Erfolgsbedingung für nachhaltige Interventionen in einem Partnerland. Zunehmend werden von Gebergruppen (z.B. Mitgliedsländer der EU oder *Like Minded Donor Groups*) gemeinsame Länderkonzepte verabschiedet und Maßnahmenpakete geschnürt. Umgekehrt jedoch gelingt es in anderen Partnerländern nicht einmal, ansonsten enge europäische Verbündete an einen Tisch zu

bekommen. Sogar Konkurrenz zwischen europäischen Staaten und gegenseitige Verdrängungsprozesse im Partnerland sind zu beobachten.

Auf der **methodischen Ebene** gibt es zunehmend gute Vorgaben sowohl in TZ wie FZ, etwa den umfassenden Analyserahmen der KfW zur Untersuchung von Zielgruppen und Betroffenen im Rahmen der Projektprüfung der FZ (2012). Dennoch scheuen sich die Durchführungsorganisationen, im Bereich der sozialwissenschaftlichen *Soft Skills* mehr als nur einen Bruchteil der Kosten auszugeben, die sie für technische Prüfungsbeiträge einplanen. Entsprechend fehlen für viele Vorhaben *Baseline*-Datenerhebungen, was Probleme für eine spätere Wirkungsmessung im Rahmen von Evaluationen aufwirft und damit die genaue Erfassung der Wirkungsrealitäten und hierdurch die Übertragung von Erfahrungen für vergleichbare Projekttypen reduziert bzw. unmöglich macht. **Evaluationen**, die für die deutsche staatliche EZ erst seit wenigen Jahren institutionell zusammengefasst wurden, sind weiterhin zu wenig rigoros, d.h. auf soliden empirischen Grundlagen basiert. Gerade armutsmindernde Wirkungen von Vorhaben lassen sich so empirisch kaum erfassen und belegen, ernährungssichernde Wirkungen praktisch gar nicht.

Bi- und multilaterale EZ ist trotz der genannten Verbesserungen bei *Safeguards*, *Gender-Sensibilität* und allgemeiner *Accountability* weiterhin zu technisch ausgerichtet. Die vormals übliche intensive Vorbereitung von AuslandsmitarbeiterInnen der staatlichen EZ auch und gerade in sozialwissenschaftlichen Aspekten einschließlich des Verhaltens in den Gastländern sowie der Sprachkompetenz, wurde etwa in Deutschland auf ein Minimum reduziert, während sie für Angehörige des ständig wachsenden *Consulting*-Sektors überhaupt nicht mehr eingefordert wird.

Zu lange hat vor allem die TZ auf die Ausarbeitung von **Modellvorhaben** gesetzt, bei denen mustergültig und vielfach erfolgreich an einer Stelle z.B. das Umweltmanagement eines bestimmten Wassereinzugsgebiets verbessert werden konnte und dadurch sehr arme Bauern und Bäuerinnen wieder auf hinreichend Ressourcen zurückgreifen konnten. In Indien hat dies in großem Umfang funktioniert, weil hier Dutzende von engagierten Organisationen mitmachten, oder in Tunesien oder Äthiopien, wo der Staat jeweils zumindest phasenweise Ressourcenschutz sehr ernst nahm und selbst erhebliche Mittel in den Sektor investierte.

In zahlreichen anderen Ländern sind derartige Modelle aber nicht (in so großem Maße wie erwartet) repliziert worden, weil ihre PlanerInnen die nationalen Bedingungen nicht beachtet hatten. So gab es bei vielen Vorhaben zu wenig Umsetzungskapazitäten bei der Partnerregierung oder zu geringe Motivation (und ggf. auch zu wenig *Ownership*, s.u.) bei den Verantwortlichen. Bisweilen waren schlichtweg die Kosten der Maßnahmen viel zu hoch, um landesweit oder zumindest regional repliziert werden zu können. Eine intensivere Analyse der sozio-ökonomischen Bedingungen hätte hier möglicherweise zu anderen, armutsrelevanteren Lösungen geführt.

Ownership als Prinzip, das die Partnerseite einer EZ-Maßnahme ausdrücklich wollen muss und bereit ist, die Maßnahme nachhaltig umzusetzen, ist heute bei allen Gebern konzeptionelles Gebot. Gerade mit Blick auf die Armutsbekämpfung ist ohne *Ownership* kein Erfolg zu erwarten. Im Rahmen der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative, die auf dem Kölner G7/8-Gipfel 1999 beschlossen wurde, erstellten zahlreiche Länder

länderspezifische Strategien zur Armutsbekämpfung⁵² und bekannten sich damit offiziell zu erheblichen Mehrinvestitionen für gezielte Armutsminderungsmaßnahmen. Diese teilweise deutliche Umkehr der bisherigen politischen Konzepte erfolgte indes in einer Reihe von Ländern unter starkem Geberdruck. Zudem wurden vor allem durch die Weltbank, die sich dem Prozess als eine Art *Lead Donor* aufdrängte, umfangreiche formelle Vorgaben erarbeitet, die zudem ein enges makroökonomisches Verständnis beisteuerten, das an frühere Strukturanzapfungskonzepte erinnerte. Um die Geber zufriedenzustellen und (öffentliche) Schulden erlassen zu bekommen, andererseits EZ-Mittel unverändert bzw. vermehrt abrufen zu können, wurden trotzdem Weltbank-„freundliche“ PRSP vorgelegt. Parallel dazu begannen jedoch einzelne Staaten, langfristige nationale „eigene“ Entwicklungsstrategien vorzulegen, die durchaus andere Prioritäten als die PRSP setzten.⁵³

Im Rückblick waren Ideen der Gebergemeinschaft, die besonders armen Partnerländer auf mehr Engagement bei der Armutsbekämpfung zu verpflichten, durchaus richtig, jedoch berücksichtigte der Prozess die *Ownership*-Frage nicht hinreichend mit dem Ergebnis, dass zwar in einzelnen Ländern Fortschritte bei Armutsindikatoren zu verzeichnen waren (vgl. Eberlei 2009), in anderen Ländern die Umsetzung allerdings nur halbherzig bis gar nicht erfolgte. Hätte von Anfang an nationale *Ownership* (durchaus auch im Sinne einer *Ownership* von Regierung *und* Gesellschaft) stärker im Mittelpunkt der Konzeptentwicklung gestanden, wären die MDGs vermutlich in größerem Umfang erreicht worden. Ein vom Ansatz her richtiges und innovatives EZ-Instrument wurde also auch hier zumindest teilweise ungenügend umgesetzt.

Bei zahlreichen Gesprächen des Forschungsteams mit wichtigen Akteuren aus EZ-Verantwortung und -Umsetzungspraxis wurde auf weitere, zumeist institutionelle Aspekte verwiesen, die für Erfolg bzw. Misserfolg einer armutsorientierten EZ relevant sind. So sei das *Commitment* der BMZ-Leitungsebene nicht immer hinreichend auf Armutsminderung ausgerichtet gewesen. Es fehlten **Steuerungskapazitäten im Ministerium**, um die Durchführungsorganisationen stärker an die Umsetzung der eigentlich verpflichtenden Konzepte zu erinnern. Ebenso sei die deutsche EZ in den Partnerländern zu schwach aufgestellt, um in Geberrunden und gegenüber den Partnern politischen Einfluss ausüben zu können, ein durch die Aufstockung der Zahl der vom BMZ entsandten ReferentInnen an den Botschaften teilweise, aber keineswegs ganz behobenes Problem,⁵⁴ oder man würde sich vor der Benennung von wirklichen Problem drücken, um das Kooperationsklima nicht zu gefährden. Hinzu kommt der Hinweis, die deutschen EZ-Außenstrukturen würden kaum über flexibel einzusetzende finanzielle Mittel verfügen, um in nationalen Prozessen (z.B. bei der Erarbeitung einer Sektorstrategie) schnell unterstützend eingreifen zu können.

⁵² Diese Strategien wurden als *Poverty Reduction Strategy Paper/s* (PRSP) bekannt. Die Strategien verlangten eine Priorisierung und Konzentration der eigenen Maßnahmen wie auch der externen EZ-Unterstützung auf die von den Partnern partizipativ gesetzten PRSP-Schwerpunkte. Später gingen die meisten PRSP in nationalen allgemeinen Entwicklungskonzepten auf, die weiterhin einen Fokus auf die Armutsbekämpfung richteten.

⁵³ Intensiv bearbeitet für Tadschikistan im Rahmen eines Forschungsvorhabens des INEF mit Förderung der VW-Stiftung durch Frank Bliss (2010) und unter Einschluss von Kirgistan, das aus *Ownership*-Gründen den PRSP-Prozess 2005 abrupt stoppte, von Bliss / Neumann (2014).

⁵⁴ So wurden an die 50 Stellen für die entwicklungspolitische Koordination zusätzlich geschaffen; diese WZ-ReferentInnen sind in kleineren EL sogar oft VertreterInnen der Botschaftsleitung.

Die Rolle der **Zusammenarbeit von EZ und Privatwirtschaft** (*Public Private Partnership*) wurde im Rahmen dieser Kurzanalyse nur am Rande mitberücksichtigt. Wenige GesprächspartnerInnen konnten diesbezüglich auf positive strukturelle Wirkungen in der Armutsbekämpfung verweisen. Während im deutschen Diskurs derzeit kaum noch ein Vorteil in der Erbringung von bisher öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Trinkwasserversorgung) durch eine Kooperation mit der Privatwirtschaft gesehen wird,⁵⁵ zeigt eine neuere Studie von Jomo et al. (2016: 22), dass dies auch international so betrachtet wird, denn „[...]they have failed to yield ‚value for money‘ [...] as well as broader welfare benefits for society such as the impact on poverty and sustainable development“.

Übergreifend angesiedelt zwischen der Umsetzung sektorübergreifender, sektoraler und regionaler Strategien sowie der Anwendung entwicklungspolitischer Instrumentarien und Methodik ist das wiederholt angeführte Problem der (deutschen) EZ mit dem Erkennen und der Umsetzung von sozio-kulturellen Erfordernissen der EZ und der Partizipation der Bevölkerung an Entscheidungen über ihr Schicksal. Hier wird eindeutig zu wenig getan und vor allem die Machtfrage innerhalb der gesellschaftlichen Strukturen in den Partnerländern viel zu wenig gestellt.

Die Ergebnisse der einzigartigen Bevölkerungsbefragung „*Voices of the Poor*“ (vgl. Narayan et al. 1999 sowie Cai et al. 1999 beispielhaft für Vietnam)⁵⁶ sind diesbezüglich eindeutig: Arme Menschen betrachten ihre Situation demnach nicht und nicht einmal vorrangig unter Aspekten des materiellen Mangels. Arme Menschen sehen Armut vielmehr primär als Abhängigkeit und Hilflosigkeit sich nicht vor Ausbeutung und Unterdrückung schützen zu können, und als unvermeidbaren Zwang, Erniedrigungen, Beleidigungen und die Ablehnung von erbetener Hilfe ertragen zu müssen. Entsprechend ist Armut kein Charakteristikum, sondern das Resultat von Machtausübung, „a condition, something households experience“ (Narayan 2009: 24). Solange diesem Problem im Rahmen der EZ nicht deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, werden gerade armutsorientierte Vorhaben weniger Erfolg haben, als dies bei einer sorgfältigeren Berücksichtigung der jeweiligen Machtstrukturen möglich wäre.

⁵⁵ Deutlich negativer ist der Verweis auf die Resultate der *Public Private Partnership* in Großbritannien (vgl. Jubilee Debt Campaign 2017) als „Lessons on private finance for the rest of the world“.

⁵⁶ Als Beitrag der „*Consultations with the Poor*“ für den Weltentwicklungsbericht (World Bank 2000/2001). Hierbei wurden Zehntausende VertreterInnen armer Haushalte in 47 Ländern befragt. Allein in Vietnam wurden dafür z.B. in rund 40 Dörfern und Ortsteilen von Großstädten rund 1.000 Haushalte einbezogen.

6. Handlungsoptionen einer nachhaltigen Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung

Entwicklungszusammenarbeit kann nur einen kleinen Beitrag zur weltweiten Armutsminderung leisten. Sowohl die Hauptverantwortung wie auch die Pflicht zu handeln liegen im Wesentlichen bei den betroffenen Ländern und ihren Regierungen selbst. Daher sollen auch die Handlungsoptionen im Folgenden unterschieden werden in solche, die ausschließlich oder ganz überwiegend in der Verantwortung der Länder selbst liegen, und solche, für die die EZ im bilateralen und unilateralen Bereich zumindest eine Mitverantwortung tragen könnte, auch wenn hier die Länder selbst die Umsetzung in die eigenen Hände nehmen müssten. Dies ist schon allein deswegen eine Notwendigkeit, um die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten. Um diese EZ soll es im Wesentlichen in diesem Kapitel gehen, weswegen die wichtigsten Aufgaben nationaler Regierungen nur skizziert werden.

Vor dem aktuellen Hintergrund der internationalen Flüchtlingsdebatte sei eine Handlungsoption vorweg aufgegriffen: die Flucht aus armen Ländern in Industriestaaten, um der Armut zu entrinnen. Asfa-Wossen Aserate (2016) führt 14 Millionen Flüchtlinge an, die derzeit vor allem aus Kriegsgebieten in Entwicklungsländern unterwegs sind, weitere 2,2 Millionen seien bereits als Flüchtlinge in Industriestaaten untergekommen. Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) schätzt die Zahl der Flüchtlinge und intern Vertriebenen weltweit insgesamt (für 2015) auf 65,3 Millionen Personen. Diese Zahlen enthalten indes noch nicht einmal die vielen Millionen Menschen, die aus Umweltgründen ihre Heimat verlassen haben und größtenteils in Armut am Rande der rasant wachsenden Städte in Entwicklungsländern leben, oder die in die hundert Millionen gehenden Armut „nomaden“, die z.B. als Tagelöhner mit ihren Familien heimatlos durch Länder wie Indien oder China wandern. Außerdem nicht berücksichtigt wurden die Millionen Menschen, die allein in Nigeria die Hoffnung aufgegeben haben, hier ein Leben in Frieden und Wohlstand verwirklichen zu können und sich zunächst noch zu Tausenden, möglicherweise bald aber zu Zehntausenden auf den Weg in die reichen Industriestaaten machen werden.

Wenn eineinhalb Millionen Flüchtlinge 2015 die EU an den Rand einer Krise gebracht haben, so muss die Vorstellung, Zigmillionen Menschen aus Hunger und Armut dadurch zu retten, dass man die Grenzen öffnet, irreal sein. Die Idee, auf dem Wege der unterstützten Armutsmigration Hunger und Armut bekämpfen zu können, zumindest in großem Maßstab, ist aus politischer Sicht daher nicht umsetzbar.⁵⁷ Die Idee ist aber auch ethisch keine tragfähige Option, wie Julian Nida-Rümelin (2017) sehr deutlich macht. Einheimische, die bereits heute vom wirtschaftlichen Erfolg abhängig sind, würden noch weiter absinken. Die Folgen für

⁵⁷ Armutsmigration wird in der Literatur daher auch nicht als Flucht bezeichnet (vgl. Hippler 2016). Zudem ist der Hinweis von Heinemann-Grüder interessant, dass die Migration nach Europa nicht nur oder nicht primär aus Armut erfolge, sondern bei den außereuropäischen MigrantInnen ein Phänomen der Mittelschichten sei (2016: 65). Dem ist zu entnehmen, dass das soziale Umfeld derer, die (auch zusammen mit der engeren Verwandtschaft) 10.000 USD für den Weg nach Europa aufbringen können, keineswegs als extrem arm bezeichnet werden können. Auch bei Gewaltkonflikten, so Heinemann-Grüder, würden vorwiegend Menschen nach Europa fliehen, deren Einkommen jenseits der Subsistenz liege (a.a.O.).

den sozialen Frieden in den Aufnahmeländern wären unabsehbar, sogar ein Scheitern der Demokratie vorstellbar.⁵⁸ Für die armen Länder selbst aber wäre die Abwanderung aktiver, zumeist noch überdurchschnittlich qualifizierter Menschen eine Katastrophe, die jede Chance auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung zunichte und damit eine Erreichung der SDGs absolut unmöglich machen würde.⁵⁹

Das bedeutet nicht, dass temporäre Arbeitsmigration nicht wirtschaftlich sinnvoll sein kann. Für den Planungsstab des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) ist „Gastarbeit“ beispielsweise eine feste Größe geworden, die politisch gewollt, aber auch gezielt von den Mitgliedsstaaten gelenkt wird (vgl. IOM 2014). Diese Form der Migration ist von einer Armutsabwanderung also grundverschieden.

Für die europäischen Länder würde sie, würden Millionen unqualifizierter Arbeitskräfte aufgenommen, eine Zunahme der sozialen Differenzierung bedeuten, wobei die Reallöhne gerade bei den Menschen mit niedrigem Arbeitseinkommen weiter sinken müssten (vgl. Collier 2014).

6.1 Die Aufgaben der Staaten

Asfa-Wossen Asserate (2016), Axelle Kabou (1995), James Shikwati (2002, 2006) oder Dambisa Moyo (2009) sowie Dutzende anderer afrikanischer AutorInnen sehen die EZ eher als nachrangigen Beitrag zur Entwicklung des Kontinents, in Teilen sogar als schädlich. Hauptsächlich gefordert seien dagegen die Regierungen selbst, endlich eine vernünftige *Governance* in ihren Ländern zu etablieren, die entwicklungsorientiert ist und sich an den Interessen der Bevölkerung und nicht an denen des eigenen Bankkontos orientiert. Diese Forderung wird von zahllosen westlichen Autoren geteilt, wobei sich z.B. Stefan Seitz (2009), Robert Collier (2007) oder William Easterly (2006), die besonders heftige und direkte Elitenkritik (allerdings auch gegenüber der Gebergemeinschaft) äußern, mit ihrer Meinung keineswegs in einer Minderheitsposition befinden. Ähnliche Positionen wie die zu Afrika gelten auch für eine Vielzahl von Staaten in Asien und Lateinamerika bzw. der Karibik.

Was beinhaltet aber eine verbesserte *Governance*? Die bereits genannten AutorInnen wie auch unsere zahlreichen GesprächspartnerInnen aus deutschen und internationalen EZ-Organisationen sehen mehrheitlich zunächst die Hinwendung zu einer Entwicklungsorientierung des Regierungshandelns als wichtigsten Schritt. Statt Selbstbereicherung wird eine Politik gefordert, die auf Armutsminderung durch wirtschaftliches Wachstum und soziale Gerechtigkeit ausgerichtet ist. Hierzu gehört vor allem die Zurückdrängung von Korruption. Eine Operationalisierung dieser Politik geht in zwei Richtungen: (i.) Erstens sollen die Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln verbessert werden, was sicher in den jährlichen *Doing-Business*-Berichten der Weltbank am deutlichsten zum Ausdruck kommt. Die

⁵⁸ Die Diskussion in Frankreich über die Rolle von MigrantInnen in den Monaten vor den Präsidentenwahlen im Mai 2017 bestätigen dies eindrücklich, ebenso die Entwicklung in Ungarn hin zu einem totalitären nationalistischen Regime.

⁵⁹ So argumentiert auch der bei Nida-Rümelin (2017) angeführte Paul Collier (2014) in seinem Werk „Exodus“ gegen massenweise Abwanderung, die gerade die ärmsten Länder besonders hart treffen würde. Zwar wäre in der ersten Zeit mit erheblichen Rücküberweisungen zu rechnen – weltweit seien dies 400 Milliarden USD im Jahr – aber die Rücküberweisungen würden gerade einmal den Verlust an Produktivkraft in den Herkunftsländern der MigrantInnen ausgleichen. Auch zu Hause hätten die MigrantInnen Geld verdient und ihren Familien geholfen.

Gründung von Betrieben sollte erleichtert, deren Tätigkeit deutlich dereguliert, der Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessert und das Steuersystem reformiert werden.

Wir sehen zweitens (ii.) eine drastische Reform der Fiskalpolitik in nahezu allen EL, einschließlich der Schwellenländer, nicht lediglich als Unterpunkt von Wirtschaftsreformen, sondern als Kernelement einer armutsmindernden Politik, welche ebenso wichtig und dringlich ist wie die Wirtschaftsförderung.

Diese Reform müsste sich aus drei Schritten zusammensetzen: (i.) erstens einer grundlegenden Veränderung der Steuersysteme. Hierbei müssten Steuern gerechter angelegt werden und die Umsatzsteuer als leicht zu erhebende Steuer, die aber die Armen unverhältnismäßig belastet, zugunsten z.B. einer Einkommenssteuer oder einer anderen Steuer, die wesentlich von wohlhabenderen BürgerInnen getragen wird, gesenkt oder ganz abgeschafft werden.⁶⁰ Zweitens (ii.) müsste die Ausgabenpolitik der Staaten, wie bereits im Jahr 2000 im HIPC-Prozess gefordert, entwicklungsorientierter und im Sinne einer stärkeren Armutsminderung ausgerichtet werden. Dabei sollte der zunehmenden Bedeutung von sozialer Sicherung sowie von deren langfristiger Finanzierung Rechnung getragen werden (s.u. Abschnitt 4.2). Schließlich (iii.) müsste die bereits oben angeführte fiskalische Dezentralisierung endlich schneller vorankommen, da ein Großteil der von den SDGs eingeforderten Leistungen für die BürgerInnen eines Landes zunehmend von den kommunalen Ebenen (bisher zumindest theoretisch) geleistet wird bzw. dort am besten geleistet werden könnte.

Häufig wird die Forderung nach genereller Verbesserung der *Governance* gestellt, wobei nicht selten unklar bleibt, was darunter zu verstehen ist. Natürlich muss die endemische Korruption aufhören, ohne deren Eindämmung weder die wirtschaftliche noch die soziale Entwicklung von der Stelle kommt. Dies bedeutet aber auch – und entgegen der langjährigen Politik der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) –, dass Teile der Budgets für die Verwaltung erhöht und Beamten und Angestellten Gehälter gezahlt werden müssen, die es den Menschen ermöglichen, ihre Familien zu ernähren und in den zumeist teuren urbanen Zentren ohne größere finanzielle Sorgen zu leben. Dies dürfte allerdings auch mit der Notwendigkeit verbunden sein, nicht benötigtes Personal mittelfristig abzubauen bzw. in andere Bereiche umzuleiten.

Eine Reorganisation der Verwaltungen ist schließlich ebenfalls notwendig. Im Rahmen von z.B. *Roadmaps* müssten Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Fachbereiche und Verwaltungsebenen neu definiert und Vorgaben zu deren Umsetzung gemacht werden. Hierfür werden einerseits externe Kompetenzen benötigt, diese können aber häufig aus dem Kreis migranter nationaler ExpertInnen mobilisiert werden, ggf. durch Anreize, wieder in ihr Heimatland zurückzukehren und bei dessen Aufbau mitzuarbeiten. Wichtig wäre dabei mit Blick auf die Armutsminderung (und für die internationalen EZ-Beiträge), die zumeist formell bestehenden nationalen Koordinierungsstellen endlich mit einer abschließenden Regelungs-

⁶⁰ Jon Jellema (2016) hat errechnet, dass durch die Umsatzsteuer, der fast das gesamte Einkommen armer Menschen (vor allem im urbanen Raum) unterliegt, extrem arme Haushalte mehr an den Fiskus zahlen als sie durch soziale Leistungen einschließlich der EZ-Mittel erhalten. Die generelle Ungerechtigkeit der Umsatzsteuer für arme Menschen liegt aber darin, dass sie nicht sparen oder wirtschaftlich investieren können (beides ist weitgehend umsatzsteuerfrei), sondern ihr gesamtes Einkommen in den Konsum (besteuert) stecken müssen. Reiche Haushalte verwenden nur einen kleinen Teil ihres Einkommens für den Konsum (besteuert), wohingegen sie einen Großteil sparen, in Aktien oder in Betriebsvermögen (unbesteuert) anlegen können. Siehe auch Lustig / Higgins 2016 und Lustig 2016.

und Entscheidungskompetenz auszustatten, die bei allen Interventionen im Land nicht übergangen werden dürfte.

Weitere Stichworte einer entwicklungsorientierten Politik sind Demokratisierung der staatlichen politischen Systeme und deren Institutionen, die Stärkung bzw. der Aufbau einer unabhängigen Zivilgesellschaft, die diesen Namen verdient (anstelle der heute dominierenden und zumeist geberfinanzierten, z.T. auch geberkreierten Entwicklungs-NRO oder halbstaatlichen „nationalen NRO“), der Aufbau von weiteren Institutionen, die Transparenz, Legitimität und *Accountability* absichern wie unabhängige nationale Rechnungshöfe und Justiz, Runde Tische von Verwaltung und Zivilgesellschaft unter Einschluss der VertreterInnen der Wirtschaft oder auch nationale *Think Tanks*, Wissenschaftsorganisationen oder Medien.

Auch wenn es in letzter Zeit wenig populär ist, das Bevölkerungswachstum als Ursache für Hunger und Armut heranzuziehen, so müssten mit Blick u.a. auf die Sahelstaaten die Staatsführungen selbst einsichtig sein, dass auch bei bester *Governance* sowie Nutzung der eigenen Ressourcen, für eine nachhaltige Politik eine Reduzierung der Geburtenraten notwendig ist. Eine menschenrechtsorientierte Politik, die Mädchen gleiche Bildungs- und Beschäftigungschancen einräumt, die die Kinderehe verbietet und Mädchen und Frauen auch in jeder anderen Hinsicht rechtlich und gesellschaftlich gleichstellt, wäre hier ein wichtiges Ziel. Der VN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) hat seine früheren Ansätze zur Geburtenkontrolle heute ebenfalls in diese Richtung angepasst (vgl. UNFPA 2016).

6.2 Handlungsoptionen für die EZ

Implizit gehen aus den Kurzanalysen der verschiedenen EZ-Schwerpunktbereiche sowie der entwicklungs politischen Instrumente bereits eine Reihe von Anregungen für eine stärker armutorientierte, partizipative und sozio-kulturell sensible EZ hervor. Daher sollen in diesem Abschnitt lediglich sechs Themenbereiche aufgegriffen werden, die sich nach unserer Sekundäranalyse sowie den zahlreichen Gesprächen mit EZ-Fachleuten als besonders wichtig herausgebildet haben und die den Rahmen bilden für die weitere Berücksichtigung von Einzelproblemen und -herausforderungen.

I. Kohärenz verbessern bzw. herstellen

Eine wesentliche Verbesserung der Wirkungen von EZ-Maßnahmen auf arme Menschen würde durch deutlich kohärenteres Zusammenwirken von Außen-, Außenwirtschafts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik erreicht werden. Zudem müssten die nationalen Politiken der Mitgliedsländer und die Politik der Kommission und des Rates der EU harmonisiert werden. Deutschland sollte in diesem Bereich genauso klare Worte finden wie derzeit zur europäischen Währungspolitik: Beispielsweise mit einem generellen Verzicht auf zerstörerische Exportsubventionen bzw. Subventionen, die europäische Güter von den Gestehungskosten abkoppeln, mit einem Mehr an Respekt vor internationalen Abkommen und mit einem Ende der Durchsetzung des Rechts des Stärkeren (z.B. hinsichtlich der europäischen Raubfischerei vor Afrikas Küsten) bis hin zum Verzicht auf ein *Grabbing* nationaler Versorgungs- und Kommunikationsunternehmen durch die ehemaligen Kolonialmächte, wie dies weiterhin u.a. durch Frankreich in Westafrika erfolgt.

Im weitesten Sinne gehört zu Kohärenz auch die Frage der Geberkoordination. Diese bedarf mit Blick auf die Realitäten in fast allen EL dringend der Verbesserung. Dabei geht es nicht nur um die Einbeziehung von China als wichtigem, aber zumeist in gemeinschaftlichen

Überlegungen die Beteiligung verweigerndem Akteur, sondern auch um deutlich bessere Abstimmung zwischen den OECD-Geberländern, Indien und Brasilien sowie selbst zwischen den in den jeweiligen EU vertretenen EU-Mitgliedern.

II. Targeting und Auswahl von zu unterstützenden Bevölkerungsgruppen

Eine Verbesserung des *Targeting* von EZ-Maßnahmen, d.h. der gezielten Identifikation der „richtigen“ zu unterstützenden Personen(gruppen), ist notwendig. Geographisches *Targeting*, wie es noch im „Handbuch der bilateralen EZ“ zur „Beurteilung entwicklungspolitischer Ziele: Armutsorientierung“ erwähnt wird (BMZ 2015), sollte durch ein Verfahren abgelöst werden, das die Lage eines jeden Menschen mit einfachen Mitteln erfasst. Dabei sollte das Prinzip gelten, „ein System für ein Land, und alle Geber richten sich nach diesem System“. *ID Poor* in Kambodscha kann hierfür als Modell gelten.⁶¹ *ID Poor* oder ähnliche Modelle müssten aber durch *Post-Ids* ergänzt werden, bei denen die Menschen nicht nur alle paar Jahre im Hinblick auf ihre Einstufung als arm oder nicht-arm befragt werden, sondern „vergessene Arme“ und zwischen den Untersuchungsperioden arm gewordene Personen nachträglich zu ihren Anspruchspapieren auf Leistungen kommen können.

Einmal landesweit aufgebaute *Targeting*-Systeme sollten natürlich vom ausführenden Staat, aber auch von allen Gebern einschließlich von NROs genutzt werden. Dies bedeutet einen Verzicht auf eigene *Targeting*-Verfahren, setzt aber voraus, dass die Systeme weder größere Inklusions- noch Exklusionsfehler aufweisen, also die Zahl der unberechtigt einbezogenen Haushalte sowie der Menschen, die zwar arm sind, aber nicht erfasst wurden, klein ist und die genannten *Post-Ids* auch wirklich funktionieren.

III. Soziale Sicherung und Vergünstigungen für extrem Arme

Die vorliegende Studie unterstützt die Forderung nach einem verstärkten Engagement der staatlichen deutschen sowie der internationalen EZ in Sachen Soziale Sicherung. Beiträge zur Unterstützung des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme sollten gemäß der Initiative des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages im Rahmen der staatlichen EZ ausgebaut und dabei auch konditionierte und nicht-konditionierte Geldtransfers deutlich stärker als bisher mit FZ-Mitteln unterstützt werden.⁶² Vorab müssten die beabsichtigten Wirkungen solcher Transfers stets genau herausgearbeitet werden: Soziale Sicherung mindert die Auswirkungen von Schocks, indem beispielsweise aus Dürren keine Hungerkatastrophen entstehen. Sie ist unverzichtbar bei der Verbesserung der Lebensbedingungen jener ultra-armen Haushalte innerhalb der extrem armen Bevölkerung, die sich mangels jeglicher Arbeitskräfte nicht selbst helfen können und die auch aus traditionellen Sicherungssystemen herausfallen. Geldtransfers alleine können aber zumeist wenig direkt dazu beitragen, nachhaltige Resilienz von Haushalten gegenüber zukünftigen Schocks aufzubauen (vgl. CPAN 2014, Mariotti et al. 2016).

Geldtransfers an ultra-arme Haushalte sollten unkonditioniert erfolgen und sie sollten in einer Höhe gewährt werden, die mittelfristig auf das Ziel der SDGs „that all human beings can enjoy prosperous and fulfilling lives“ hinführt. Geldtransfers an (extrem) arme Haushalte

⁶¹ Hierzu wird noch 2017 im Rahmen des INEF-Forschungsvorhabens eine umfassendere Darstellung des kambodschanischen Identifikationssystems erscheinen, die u.a. auf der Befragung von 36 Fokusgruppen in sechs Provinzen des Landes beruht.

⁶² Bundestagsbeschluss vom 1. Juni 2017 (Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Drucksache 18/11650).

sollten nur dann an Bedingungen geknüpft werden, wenn diese auch einfach zu erfüllen sind, also z.B. Schulen oder Gesundheitsvorsorgezentren vorhanden und für die Menschen erreichbar sind und ein grundlegendes Bildungsangebot bzw. medizinische Leistungen tatsächlich angeboten werden können.

Wichtig bei der Umsetzung wird es allerdings sein, vor allem drei Punkte zu berücksichtigen:

- (i.) Geldtransfers an arme Haushalte setzen ein gutes *Targeting*-System (s.o. Punkt II) voraus. Wo dieses noch nicht bzw. nicht landesweit existiert, sollte die deutsche EZ beim Aufbau eines transparenten und partizipativ vorgehenden sowie flexiblen Erfassungssystems armer Haushalte bzw. von Einzelpersonen unterstützend wirken.
- (ii.) Zweitens muss angesichts der zumeist problematischen *Governance* vor allem in den ärmeren Partnerländern gesichert sein, dass die Unterstützungsmitte auch bei den vorgesehenen Haushalten und Einzelpersonen ankommen (d.h. gutes *Targeting* bei den Leistungen). Die gängige Praxis, Geld vor allem an Frauen auszuzahlen, hat sich oft als erfolgreich erwiesen. Jedoch muss verstärkt geprüft werden, wie die Geldmittel auch Randgruppenangehörige, alte Menschen, Waisenkinder usw. erreichen, denn soziale Differenzierung besteht häufig auch innerhalb eines Haushaltes und einer Familie.
- (iii.) Die Höhe des Auszahlungsbeitrages bedarf sorgfältiger Überlegungen und Differenzierungen. Während Haushalte, die durchaus erwerbsfähige Mitglieder zählen, häufig nur eines Zusatzeinkommens bedürfen, um sich über das absolute Minimum der Subsistenz hinaus bessere Nahrung, Bildung für Kinder oder Basisgesundheitsleistungen leisten zu können, werden ultra-arme Menschen ihren Lebensunterhalt ganz überwiegend oder vollständig durch soziale Transferzahlungen bestreiten müssen. Im Sinne der SDGs bedeutet dies, ihnen Mittel in einer Höhe zukommen zu lassen, die ein Leben in Würde ermöglicht. Die im Rahmen von sogenannten *Graduation*-Ansätzen⁶³ gewährten Gelder bzw. die im Gesamtpaket der *Graduation*-Ansätze gewährten Unterstützungen reichen für diese Gruppe in der Regel nicht aus, um die Grenze extremer Armut jemals überwinden zu können (vgl. Bauer 2016).

IV. Ländliche Regionalentwicklung

Solange das Gefälle und die Kluft zwischen ländlichen Gebieten und (Haupt-)Städten so groß ist wie derzeit in EL, solange gute Schulen und Krankenhäuser, außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten, attraktive Märkte und Anschluss an das Verkehrs- und Stromnetz auf dem Lande nicht zu finden sind, ist ein Leben dort für viele, gerade auch junge und gebildete Menschen nicht attraktiv. Wer die Möglichkeit hat, sucht oftmals in den immer weiter ausufernden städtischen Ballungsgebieten nach Beschäftigung oder verlässt das Heimatland auf der Suche nach einem vermeintlich besseren Leben.

Migration, Multilokalität und translokale Lebenshaltungssysteme stellen derzeit die Realität im ländlichen Raum dar. Wo die EZ in der Vergangenheit versucht hat, mit ihren armutsmindernden LRE-Ansätzen die Landflucht zu stoppen, gehen die heutigen Überlegungen eher dahin, sie einzudämmen – auch dadurch, dass der Ausverkauf von

⁶³ *Graduation* beschreibt einen Prozess, bei dem Menschen, die Unterstützung in Form von Geldtransfers, Nahrungsmittelhilfe und dergleichen bekommen, sich langfristig aus der Abhängigkeit von dieser Hilfe befreien und aus dem Programm ausscheiden können (vgl. Devereux / Sabates-Wheeler 2015).

Landressourcen in EL thematisiert und in Frage gestellt wird und Lösungsvorstellungen auf den nicht mehr zu leugnenden Verflechtungen von Stadt und Land aufgebaut werden. Die Zukunft muss also auch in einer Förderung und Unterstützung der ohnehin schon bestehenden vielfältigen Beziehungen zwischen Stadt und Land zu beiderseitigem Nutzen bestehen.⁶⁴

LRE ist in ganz besonderem Maße auf die Partizipation aller lokalen und regionalen *Stakeholder* angewiesen. Nur die Mitwirkung an Planungsprozessen und die Mitentscheidung der legitimen RepräsentantInnen der Bevölkerung an den Zielen und Wegen garantiert soziokulturell und sozio-ökonomisch angepasste und angemessene Lösungen, die im breiten Konsens mitgetragen und mitumgesetzt werden. Hier und weniger in technischer Hinsicht besteht der vielleicht wichtigste Anpassungsbedarf der bisherigen deutschen EZ.

Als Schwerpunkte für die Zukunft von LRE sind drei Bereiche anzuführen. Zum einen wird eine Regulierung des Zugangs zu Land und anderen Ressourcen verknüpft mit einem nachhaltigen Ressourcenmanagement und partizipativer Landnutzungsplanung ein Fokus ländlicher Entwicklung sein müssen. Zweitens gilt es, Beschäftigungsförderung im ländlichen Raum zu betreiben bei gleichzeitiger Verflechtung mit Zentren im ländlichen Raum und den städtischen Räumen. Das übergeordnete Ziel ist drittens eine beschäftigungsintensive regionale Wirtschaftsentwicklung, wobei die Unterstützung der bestehenden Stadt-Land-Beziehungen wie oben erwähnt eine zunehmend wichtige Rolle spielen sollte.

Die Förderung von Wertschöpfungsketten muss in diesem Zusammenhang als ein Instrument angesehen werden, eine regionale Wirtschaftsentwicklung in Gang zu bringen, die auch armen Menschen Einkommen verschaffen kann. Auch Stadt-Land-Verflechtungen müssen nutzbringend für beide Seiten aufgebaut werden. Der Ansatz in der Vergangenheit, an fortschrittliche Bauern und Bäuerinnen anzuknüpfen in der Annahme, dass diese für andere ein Vorbild sein könnten und Innovationen sich mit der Zeit auch auf die Masse der armen ländlichen Haushalte ausbreiten würden, hat zu keinen signifikanten Erfolgen geführt. Daher ist die Einbeziehung der extrem Armen in solche Wertschöpfungsketten heute eine der großen Herausforderungen auch der deutschen EZ im ländlichen Raum.

V. EZ-Leistungen für extrem Arme nutzbar, aber trotzdem nachhaltig gestalten

Bei EZ-finanzierter Trinkwasserversorgung, dem Ausbau der ländlichen Stromversorgung, der Bereitstellung von Basisgesundheitsdiensten oder lokalen Bildungsangeboten stellt sich stets die Frage der Nachhaltigkeit der Investitionen. Daher müssen langfristig finanzielle Mittel für Betrieb und Unterhalt der Einrichtungen verfügbar sein. Es bedarf also regelmäßiger Einnahmen, die gegenwärtig, weil oft nicht vom Staat bereitgestellt, durch die NutzerInnen selbst aufgebracht werden müssen. Bei Wasser und Strom kommen in der Regel Anschlusskosten hinzu, oft zwischen 100 und 200 USD je Haushalt. Die Folge davon ist, dass sich die Ärmsten fünf, zehn oder sogar fünfzig Prozent einer armen Gesellschaft diese Errungenschaften der internationalen EZ nicht leisten können, obwohl gerade sie die primären Zielgruppen der EZ wären.

Solange keine sozialen Sicherungssysteme mit Sozialhilfezahlungen vorausgesetzt werden können oder diese wie in den Balkanländern völlig unzureichend sind, muss daher an Zwischenlösungen gedacht werden, um die Ziele der sozialen Infrastrukturentwicklung

⁶⁴ So auch von Einhard Schmidt-Kallert (2014) gefordert bei einer Tagung der GIZ zum Thema 50 Jahre Ländliche Regionalentwicklung.

wirklich erreichen zu können. Solche Lösungen können kleine, kurzfristig umsetzbare Anpassungen selbst laufender Programme sein (und dem Prinzip folgen „niemanden zurückzulassen“):

- (i.) Besonders wirkungsvoll ist ein weitgehender Verzicht auf Anschlussgebühren bei der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Anschluss eines Haushalts an das öffentliche Stromnetz. Da die meisten Beteiligten bei sparsamem Verbrauch zumindest die laufenden Gebühren bezahlen können, ließen sich Anschlusskosten langfristig über Nutzergebühren (zumindest teilweise) wieder hereinholen, wobei diejenigen, die sich höhere Verbrauchsgebühren leisten können, auch den Großteil der Kosten tragen würden.
- (ii.) Bei Vorhaben, die zunächst nur als mittelbare Armutsbekämpfung konzipiert sind, wie der Aufbau einer nationalen Basisstromversorgung oder der Bau wichtiger Verkehrsachsen, ist durch eine kostengünstige Erweiterung des Engagements die Meterschließung ländlicher armer Gebiete möglich mit oft unmittelbaren Armutswirkungen. Bei Hauptstromleitungen mit 220-500 kV Spannung, die heute nur allzu oft mitten durch arme Gebiete hindurchgehen, ohne dass die dort lebenden Menschen etwas davon haben, ließen sich zusätzliche Mittel- und Niedrigspannungsleitungen anlegen, um so zumindest die ländlichen kleinen Zentren entlang der Hauptlinie zu erschließen. Bei Nationalstraßen könnten entsprechend wenigstens die kleinen ländlichen Zentren entlang der Hauptroute durch Stichstraßen angebunden und dem Markt erschlossen werden.
- (iii.) Generell sollte das so genannte Windhundprinzip (wer sich zuerst meldet, bekommt das Projekt oder die Zuwendung) bei Vorhaben der sozialen Infrastruktur oder bei landwirtschaftlichen Maßnahmen (z.B. Kleinbewässerung) endgültig aufgegeben werden zugunsten eines transparenten Auswahlverfahrens auf Grundlage objektiver Kriterien: Grad der Armut eines Dorfes oder der Region, Zustand der bisherigen Versorgung, Selbsthilfekapazitäten (und dabei gerade auch fehlende Kapazitäten) usw. Ansätze, die auf eine Kostenbeteiligung der Bevölkerung setzen (in Geld oder Sachleistungen / Arbeit), sollten nur dort umgesetzt werden, wo selbst die Ärmsten partizipieren können und die Chance haben, von den Maßnahmen zu profitieren.

VI. Ernährungssicherung ist mehr als Produktionssteigerung

Unterstützung von Ernährungssicherung (also mehr als nur die Verbesserung des Zugangs zu Nahrung) durch die internationale EZ bedarf einer Erweiterung bei den methodischen Ansätzen. Die Probleme bei der Förderung der Ernährungssicherheit u.a. in Kambodscha und Tadschikistan zeigen, dass neben der Produktionsfrage (und damit der Verfügbarkeit von ernährungsphysiologisch wertvollen Produkten) vor allem Traditionen, Gewohnheiten und auch falsche Informationen eine wichtige Rolle spielen, wenn die Verbesserung der Ernährungssituation vor allem von Kindern und Müttern nicht mit der positiven Veränderung der allgemeinen Lebensbedingungen einhergeht. Die Erfahrungen der Welthungerhilfe in Malawi (2014) machen darüber hinaus deutlich, wie schwierig es ist und welche intensive Überzeugungsarbeit vonnöten ist, um Speisetraditionen auch nur geringfügig zu verändern. Beiträge zur Verbesserung der Ernährungssicherheit müssten deutlich stärker als bisher fokussieren auf:

- (i.) eine sehr breite, intensive Aufklärung: Diese müsste landesweit das Thema Ernährungssicherheit in den Mittelpunkt gesundheitsbezogener Informationsarbeit

stellen und vor allem in den dezentralen Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge präsent sein;

- (ii.) individuelle Beratung durch nationales Gesundheitspersonal wie bisher schon vor allem von UNICEF propagiert und unterstützt: Die Beratung setzt ein mit dem Beginn der pränatalen Betreuung von Müttern und setzt sich über die ersten 1.000 Tage im Leben eines Kindes fort. Neben einer guten Ausbildung des Gesundheitspersonals und hinreichender Motivation ggf. durch leistungsbezogene Gratifikationen wird hierfür, in deutlich größerem Umfang als bisher in ländlichen Gesundheitszentren vorhanden, adäquat aufgearbeitetes Informationsmaterial in den lokalen Sprachen benötigt, das auch für AnalphabetInnen geeignet ist. Im Anschluss daran, ggf. auch über die Schulen, sollten Fragen des Ernährungsbewusstseins weiterhin angemessen angesprochen werden, was außerhalb von Sonderprogrammen noch zu selten der Fall ist;
- (iii.) nachbarschaftliche bzw. innerhalb des Wohnumfeldes geschaffene Strukturen und / oder Organisationsformen, die Ernährungsfragen aufgreifen, festgefaßte Gewohnheiten aufbrechen helfen und mittelfristig einen eigenständigen Wandel bei der täglichen Ernährung bewirken können. Dysfunktionale und in einzelnen Fällen geradezu gefährliche „kulturelle *Survivals*“ können wahrscheinlich nur über einen solchen Weg mit der Zeit überwunden werden.⁶⁵

Ernährungssicherheit kommt natürlich nicht ohne Nahrungsverfügbarkeit aus, was wiederum das generelle Vorhandensein der benötigten Mengen an Nahrungsmitteln voraussetzt wie auch die Möglichkeiten sämtlicher Teile der Bevölkerung, diese zu erwerben.

In diesem Zusammenhang kann EZ dazu beitragen, den Zugang landloser und landarmer Menschen zu Land zu fördern. Die Unterstützung von Landreformen sollte entsprechend wieder eine prominentere Rolle in der EZ spielen und Unterziel der Armutsbekämpfung werden. Das gleiche gilt für die Stärkung der Rechtssicherheit bei strittigen Nutzungsrechten für Land, wie sie angesichts der weltweit zu beobachtenden Überführung von traditionellem Recht unterliegenden Landtiteln in staatliches oder privates Eigentum auftreten oder wenn bisher bäuerlich genutzte Flächen von Staatsfunktionären zu „ökonomischen Landkonzessionen“ (*Land Grabbing*) umgewandelt werden. Zur Landzugangsfrage werden im Rahmen des Forschungsvorhabens eine Reihe separater Beiträge zu Äthiopien und Kambodscha erscheinen (Beispiele Hennecke et al. 2017, Gaesing / Gutema 2018 (i.V.), Bliss / Hennecke 2017 (i.V.)).

Gerade im ländlichen Raum mit großer Bevölkerungsdichte (u.a. Südostasien) oder an Grenzertragsstandorten (Sahel-Afrika) wird jedoch die Schaffung nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze ebenso wichtig für die Überwindung extremer Armut und die Sicherstellung von Ernährungssicherheit sein.

⁶⁵ So das in einigen Kulturen quasi als Tabu existierende Gebot, dass ausgerechnet schwangere oder stillende Frauen Eier, Huhn oder andere besonders nahrhafte Speisen nicht essen dürfen.

Literaturverzeichnis

- ADB. Asian Development Bank (2010): Asian Development Bank Support for Decentralization in Indonesia. Independent Evaluation Department. Ref.-Nr. SES: INO 2010-5. Manila.
- ADB. Asian Development Bank (2013): Social Protection Operational Plan 2014-2020. Manila.
- ADB. Asian Development Bank (2017a): Philippines; Social Protection Support Programme <https://www.adb.org/projects/43407-013/main> [09/2017].
- ADB. Asian Development Bank (2017b): Pakistan: Social Protection Development Project <https://www.adb.org/projects/45233-001/main> [09/2017].
- AfDB. African Development Bank / GFI. Global Financial Integrity (2013): Illicit Financial Flows and the Problem of Net Resource Transfers from Africa: 1980-2009. Tunis / Washington.
- Ahmed, Akhter U. et al. (2007): The World's Most Deprived. Characteristics and Causes of Extreme Poverty and Hunger. Washington (IFPRI-Publikation).
- Anand, Sudhir et al. (Hg.) (2010): Debates on Measurement of Global Poverty. Oxford.
- Apel, Holger / Rötzer, Franziska (2016): Reducing Inequalities. Ansätze der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Reduzierung von Ungleichheiten. Internes Arbeitspapier, der GIZ. Eschborn.
- Apel, Holger et al. (2016): Ending Poverty. Ansätze zur Überwindung von Ultra-Armut. Internes Arbeitspapier der GIZ. Eschborn.
- Asserate, Asfa-Wossen (2016): Die neue Völkerwanderung. Wer Europa bewahren will, muss Afrika retten. Berlin.
- Bandulet, Bruno (1978): Schnee für Afrika. Entwicklungshilfe: vergeudete Milliarden. München.
- Banerjee, Abhijit et al. (2015a): A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. In: Science Vol. 348, Issue 6236, 12799.
- Banerjee, Abhijit et al. (2015b): Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Furher Steps., in: American Economic Journal: Applied Economics 2015 (1), 1-21.
- Barrett, Christopher / Bevis, Leah (2015): The self-reinforcing feedback between low soil fertility and chronic poverty. In: Nature Geoscience 8, S. 907-912. <http://www.nature.com/ngeo/journal/v8/n12/full/ngeo2591.html> [09/2017].
- Bauchet, Jonathan et al. (2011): Latest Findings from Randomized Evaluations of Microfinance. Access to Finance Forum. Reports by CGAP and its Partners No. 2, December 2011. Washington.
- Bauer, Armin (2016): Relevance of pro-poorest growth, social protection, and graduation programs for the extreme poor. Questions for discussions. International Workshop on "Incorporating Pro-poorest Growth in the SDGs" organized jointly by AusAID, CPAN, ADB, 26-27 April 2016, ADB Manila.
- Bauschke-Urban, Carola / Gaesing, Karin et al. (2017): Langzeitstudie Masterprogramme. Globales Lernen für eine nachhaltige Entwicklung. DAAD / TU Dortmund (unveröffentlichter Abschlussbericht).

- Beck, Thorsten (2015): Microfinance – A Critical Literature Survey. IEG Working Paper 2015/4. Washington.
- Bédard, Guy (1997): Self-financing as a peasant process: the amazing strength of warm money in micro-credit: the savings and credit clubs of Mayo-Kebbi in Chad. Outremont.
- Beerfeltz, Hans-Jürgen (2013): A lever for reducing poverty. In: Development and Cooperation 3, 104-106.
- Bliss, Frank (1986): Die kulturelle Dimension von Entwicklung. Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 35, 28-38.
- Bliss, Frank (1996): FrauenBäume. Wie Frauen in der Dritten Welt eine lebenswichtige Ressource nutzen. Beiträge zur Kulturkunde Bd. 15, Bonn.
- Bliss, Frank (2004): Die Armutorientierung bestehender entwicklungspolitischer Programme und Projekte im Wassersektor. Teilgutachten 2 im Rahmen des Forschungsprojekts des BMZ „Wasser und Armut: Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der Millennium Development Goals (MDG)“. Bonn.
- Bliss, Frank (2009a): Ursachen von Hunger und strukturelle Ansätze zur Hungerbekämpfung. In: Liedtke, Wolfgang et al. (Hg.) (2012): Hunger – Ursachen, Folgen, Abhilfe. Leipzig, 171-198.
- Bliss, Frank (2009b): Partizipation in der Entwicklungsplanung: Anspruch und Wirklichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (34-35/2009), 20-26 Bonn.
- Bliss, Frank (2010): Partizipation in der nationalen Entwicklungsplanung und – implementierung in Tadschikistan. Project Working Paper No. 2. Duisburg (INEF).
- Bliss, Frank (2011): Trinkwasser für Mayo Kebbi. Ein Projekt der deutschen Kooperation mit dem Tschad. Bad Honnef.
- Bliss, Frank / Gaesing, Karin (1992): Möglichkeiten der Einbeziehung von Frauen in Maßnahmen der ressourcenschonenden Nutzung von Baumbeständen. Forschungsberichte des BMZ 104. Köln.
- Bliss, Frank / Heinz, Marco (2009) (Hg.): Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen und Indigene in der Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungsethnologie 17. Jg. (1-2).
- Bliss, Frank / Heinz, Marco (2010) (Hg.): Wer vertritt die Armen im Entwicklungsprozess? Entwicklungsethnologie 18. Jg. (1-2).
- Bliss, Frank / Hennecke, Rosa (2017): Damit Landreform auch die Ärmsten erreicht: Soziale Landtitel und Übergangshilfe in Kambodscha. Institut für Entwicklung und Frieden (AVE-Studie 6, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- Bliss, Frank / Neumann, Stefan (2008): Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the art“ und Herausforderungen. Bonn.
- Bliss, Frank / Neumann, Stefan (2014): Entwicklungsplanung und Bevölkerungsbeteiligung in Zentralasien. Das Beispiel der Kirgisischen Republik und Tadschikistan. Bonn.

- Bliss, Frank et al. (1994): Ansätze der Frauenförderung in internationalen Vergleich. Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Forschungsberichte des BMZ, Band 115, Köln.
- Bliss, Frank et al. (1995): Approaches to Women in Development/Gender - An International Comparison. Research Reports of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development Vol. 118. Köln 1995.
- Bliss, Frank et al. (1997): Sozio-kulturelle Aspekte in Theorie und Praxis der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Forschungsberichte des BMZ Bd. 122, Köln.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Handbuch der bilateralen EZ. Handreichung Nr. HR036 „Leitfaden zur Beurteilung entwicklungspolitischer Ziele: Armutorientierung“. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2008): Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung. Dezentralisierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2004): Bericht über die Querschnittsauswertung „Armutorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002): Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier des BMZ. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1999): Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. Bonn (BMZ aktuell Nr. 102). Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997): Hauptbericht „Serienevaluierung Umsiedlungsmaßnahmen“. Teilmaßnahme Sri Lanka. Bonn (unveröffentlicht).
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996): BMZ Fachgespräch „Stand und zukünftige Umsetzung des Partizipationsgedankens in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Bonn, den 4./5. Dezember 1996. Dokumentation. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1995): Evaluierung des EZ-Vorhabens „Strukturangepassungsprogramm Mali“. Bonn (unveröffentlicht).
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1990): Querschnittsanalyse sozio-kulturelle Faktoren. Bonn (unveröffentlicht).
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1987): Hauptbericht zur Inspektion Bewässerungsprojekte der Finanziellen Zusammenarbeit Bou Heurtma I und II in Tunesien. Bonn (unveröffentlicht).
- Bohnet, Michael (2011): 40 Jahre Brücken zwischen Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik. Ökonomische, ökologische, politische, soziale und kulturelle Bezüge. Bonn.

- Boserup, Ester (1965): *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change Under Population Pressure*. London.
- BRIDGE (2001): Briefing Paper on 'the feminization of poverty'. Draft prepared for SIDA. <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/femofpov.pdf> [09/2017].
- BRIDGE (2014): *Gender and Food Security. Towards Gender-Just Food and Nutrition Security*. Overview Report. IDS Sussex, Brighton.
- Burchi, Francesco et al. (2016): *Addressing Food Insecurity in Sub-Saharan Africa: The role of Cash Transfers*. DIE Discussion Paper 17/2017. Bonn.
- Cai, Lao et al. (1999): *Voices of the Poor. Synthesis of Participatory Poverty Assessments*. Ha Noi.
- Carter, Michael R. / Barrett, Christopher (2006): The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach. In: *Journal of Development Studies*, Vol. 42, No. 2, 178-199.
- CGAP. Consultative Group to Assist the Poor (2006): Focus Note No. 35. *Aid Effectiveness in Microfinance: Evaluating Microcredit Projects of the World Bank and the United Nations Development Programme*. Washington.
- Chase-Dunn, Christopher (1975): The Effects of International Economic Dependence on Development and Inequality: A Cross-National Study. In: *American Sociological Review*, Vol. 40, No. 6 (Dez. 1975), 720-738.
- Collier, Paul (2007): *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford.
- Collier, Paul (2014): *Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen*. München.
- Collins, Joseph / Lappé, Frances Moore (1980): *Von Mythos des Hungers*. Frankfurt.
- Cotula, Lorenzo et al. (2009): Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa. (FAO, IIED and IFAD). Rome. <http://www.fao.org/3/a-ak241e.pdf> [09/2017].
- CPAN. Chronic Poverty Advisory Network (2012-2016): *Diverse Chronic Poverty Reports, Policy Briefs und Policy Guides*. London.
- CPAN. Chronic Poverty Advisory Network (2014): *The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme poverty*. London.
- CPAN. Chronic Poverty Advisory Network (2014b): How resilient are escapes out of poverty? Challenge Paper 2. March 2014. London.
- Crépon, Bruno et al. (2011): Impact of microcredit in rural areas of Morocco: Evidence from a Randomized Evaluation. International Growth Centre. Working Paper F-3020-MAR-1. London.
- CTA. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (2012): *Agricultural Extension. A time for Change*. Wageningen. https://publications.cta.int/media/publications/downloads/1689_PDF.pdf [09/2017].
- Dasgupta, Partha (2004): *World Poverty: Causes and Pathways*. In: Bourguignon, Francois / Pleskovic, Boris (Hg.) (2004): *Accelerating Development*. Annual World Bank Conference on Development Economics 2004. Washington, 159-196.

- De Jong, Wilemijn / Roth, Claudia (2009): Altern in Unsicherheit. In Kerala wie in Burkina Faso erweist sich die Alterssicherung über die Großfamilie als Mythos. In: Weltsichten 12, 12-16.
- Debiel, Tobias / Rinck, Patricia (2015): Die liberale Weltfriedensordnung in der Krise: Gewaltkonflikte in Zeiten konfrontativer Multipolarität. In: Roth, Michèle et al. (2015): Globale Trends 2015. Perspektiven für die Weltgesellschaft. Frankfurt, 33-58.
- Dennis, Ian / Guio, Anne-Catherine (2003): Monetäre Armut in den EU-Beitretenden- und Bewerberländern. Eurostat Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und Soziale Bedingungen, Thema 3 - 21/2003.
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (2016): Soziale und demographische Daten weltweit. DSW Datenreport 2016. Hannover. https://www.dsw.org/wp-content/uploads/2016/08/DSW-Datenreport_2016.pdf [09/2017].
- Devereux, Stephen / Sabates-Wheeler, Rachel (2015): Graduating from Social Protection? Editorial Introduction, IDS Bulletin, 2015, 46 (2), 1.
- Dewbre, J., D. Cervantes-Godoy and S. Sorescu (2011): Agricultural Progress and Poverty Reduction: Synthesis Report, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 49, OECD Publishing, Rome.
- Dhakal, Bhubaneswar (2005): Community forestry policy impacts and alternative policies for poverty alleviation in Nepal. Christchurch (Lincoln University).
- Dick, Eva et al. (Hg.) (2016): Decentralisation and Regional Development. Experiences and Lessons from Four Continents over Three Decades. Springer International Publishing, Schweiz.
- Dietz, Kristina / Scholz, Imme (2008): Anpassung an den Klimawandel. In: Brunnengräber, Achim et al. (Hg.) (2008): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik. Schriften zur Governance Forschung Bd. 14. Baden-Baden, 183-206.
- DITSL (2013): Assessing Vulnerability of Communities and Livelihood Systems in Turkana and Marsabit Counties. Final detailed DRAFT report for GIZ. Witzenhausen.
- Dohr, Daniela et al. (2015): Saatgut und Sozialsystem. Gender, Monetarisierung und bäuerliche Praktiken der Ernährungssicherung in Namibia und Tansania. Berlin.
- Drechsel, Pay et al. (2001): Population density, soil nutrient depletion, and economic growth in sub-Saharan Africa. In: Ecological Economics 38 (2001), 251-258.
- Ear, Sophal (2012): Aid Dependence in Cambodia. How Foreign Assistance Undermines Democracy. Cambridge.
- Easterly, William (2006): Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelles Management im Kampf gegen die Armut. Frankfurt.
- Eberlei, Walter (2003): Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction? Eschborn (für GIZ).
- Eberlei, Walter (2009): Afrikas Wege aus der Armutsfalle. Frankfurt.
- ECG. Evaluation Cooperation Group (2010): Making Microfinance Work: Evidence from Evaluations. Manila.

- Edward, Peter (2006): The Ethical Poverty Line: A Moral Quantification of Absolute Poverty", in: Third World Quarterly 37 (2), 377-393.
- Elson, Diane (Hg.) (1990): Male Bias in the Development Process, Contemporary Issues in Development Studies, Manchester.
- Erler, Brigitte (1985): Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe. Freiburg.
- European Commission (2007): Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries. Tools and Methods Series, Reference Document No 2. Brussels.
- FAO. Food and Agriculture Organisation of the United Nations (2015): The State of Food and Agriculture. Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty. Rom.
- FIAN. FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (2013): Agribusiness-Expansion, Land Grabbing und die Rolle europäischer privater und öffentlicher Gelder in Sambia. Eine Bewertung basierend auf dem Recht auf Nahrung. Köln.
- FIAN. FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (2014): Landgrabbing in Kambodscha. Zuckerrohrplantagen, Menschenrechtsverletzungen und die Handelsinitiative „Alles außer Waffen“ der Europäischen Union. Köln.
- Fichtner (2013): Study on the Power Transmission Lines Linked to the Rusumo Falls Hydro-Electric Generation Plant Volume IV & Volume V. Environmental and Social Impact Assessment (ESIA). Final Report. Stuttgart.
- Fichtner / ADB (2011/2012): АБР - ТА 7558 - Центрально-Азиатское региональное экономическое сотрудничество: Генеральный план регионального сотрудничества в секторе энергетики. Stuttgart (ADB - TA 7558 - Central Asia Regional Economic Cooperation Power Sector Master Plan) (die Anlagen wurden z.T. nicht veröffentlicht, da einzelne kritische Anmerkungen von den Regierungen nicht mitgetragen wurden). Stuttgart.
- Forum Menschenrechte et al. (Hg.) (2016): Noch lange nicht nachhaltig. Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda. Berlin.
- Fourile, Violaine (2016): No food security without land tenure security? In: Rural 21, Vol. 50, 03/2016, 23-25.
- Frankreich. French Ministry of Foreigns Affairs and International Development (2014): Thematic Evaluation of France's Support For Decentralization and Territorial Governance. Summary. Evaluation Report 131. Paris.
- Gaesing, Karin (2001): Partizipation von Frauen bei der lokalen Entwicklung in Ghana. Untersucht am Beispiel der finanziellen Strategien von Frauen. Beiträge zur Kulturtkunde 21. Bonn.
- Gaesing, Karin (2008): Participatory Land Use Planning in Practice. Experience from Ethiopia and Kenya. In: TRIALOG 99 (4), 34-37.
- Gaesing, Karin / Gutema, Tamene Hailegiorgis (2018) (i.V.): Zugang zu Land und Landrechte im Rahmen des Sustainable Land Management Vorhabens in Äthiopien. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie, in Vorbereitung).

- Gaesing, Karin et al. (2012): Approaches to reconcile rural livelihoods and biodiversity conservation – An integrated spatial concept. In: Gaesing, Karin (Hg.) (2012): Reconciling Rural Livelihood and Biodiversity Conservation. Lessons from Research and Practice. SPRING Research Series No. 52. Dortmund, 173-181.
- Gatzweiler, Franz et al. (2011): Marginality: Addressing the root causes of extreme poverty. ZEF Working Paper Series No. 77.
- GFI. Global Financial Integrity (2014): Hiding in Plain Sight Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002-2011. Washington.
- GIZ. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2014): Updating Ländliche Regionalentwicklung: eine Reise durch 50 Jahre internationale Zusammenarbeit. Eschborn.
- Glennie, Jonathan (2008): The trouble with aid. Why less could mean more for Africa. London/New York.
- Goodhand, Jonathan (2003): Enduring Disorder and Persistent Poverty: A Review of the Linkages between War and Chronic Poverty. In: World Development Vol. 31, No. 3, 629-646.
- GTZ. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2009): Evaluation of the Urban Waste Water and Solid Waste Programme. Eschborn (unveröffentlicht).
- Harper, Caroline / Tim Brauholtz-Speight (2008): Who are the “ultra poor” and how can we alleviate their poverty? In: Rural 21 – 05/2008, 8-11.
- Haughton, Jonathan / Khandker, Shahidur (2009): Handbook on Poverty and Inequality. The World Bank. Washington.
- Hechler, Hannes (2003): Die Ursachen der Korruption in Afrika - Eine Frage der Kultur? Eine kommentierte Bibliographie. Magisterarbeit, München 2003 (GRIN – Digitale Bücher). <http://www.grin.com/de/e-book/120197/die-ursachen-der-korruption-in-afrika-eine-frage-der-kultur> [09/2017].
- Heilinger, Jan-Christoph / Pogge, Thomas (2015): Globale Gerechtigkeit. In: Julian Nida-Rümelin, Irina Spiegel, Markus Tiedemann (Hg.): Philosophie und Lehre. Paderborn, 304–312.
- Heinemann-Grüder, Andreas (2016): Fluchtursachen Interventionsmus. In: IFSH/INEF et al. (2016): Friedensgutachten 2016. Münster, 59-70.
- Heinz, Marco (2017): Benachteiligte Gruppen in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 5, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- Hennecke, Rosa et al. (2017): Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 3, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).

- Hickel, Jason (2015): The true extent of global poverty and hunger: Questioning the good news narrative of the Millennium Development Goals. *Third World Quarterly* [09/2017].
- Hippler, Jochen (2016): Flucht und Fluchtursachen. In: IFSH et al. (2016): Friedensgutachten 2016. Münster, 32-45.
- Holtz, Uwe (2012/2016): 66 wichtige Begriffe zur Entwicklungspolitik. Bonn. https://www.uwe-holtz.uni-bonn.de/virt.-apparat/entwicklungspolitik-66-begriffe-april-2015/at_download/file [09/2017].
- Human Rights Watch (2015): 30 Year of Hun Sen. Violence, Repression, and Corruption in Cambodia. o.O.
- Hurrell, Alex / Sabates-Wheeler, Rachel (2013): Kenya Hunger Safety Net Programme Monitoring and Evaluation Component. Quantitative Impact Evaluation Final Report 2009-2012. Oxford.
- Husmann, Christine (2016): Marginality as a Root Cause of Poverty. Identifying Marginality Hotspots in Ethiopia. In: *World Development*, Vol. 78, 420-435.
- ILO. International Labour Organisation (2014): Social protection global policy trends 2010-2015. From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice. Social Protection Policy Paper 12. Geneva.
- ILO. International Labour Organisation (2015): World Employment and Social Outlook – Trends 2015. Geneva <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015/lang--it/index.htm> [09/2017].
- ILO. International Labour Organisation (2016): World Employment Social Outlook 2016. Transforming jobs to end poverty. Geneva.
- IMF. International Monetary Fund (2015): Fiscal Decentralization and Efficiency of Public Service Delivery. IMF Working Paper WP/15/59. Washington.
- IMF. International Monetary Fund (2016): The IMF and Social Protection. Draft Issues Paper for an Evaluation by The Independent Evaluation Office (IEO). Washington.
- IOM. International Organisation for Migration (2014): A 'Freer' Flow of Skilled Labour within ASEAN: Aspirations, Opportunities and Challenges in 2015 and Beyond. Issue in Brief No. 11, December 2014.
- Jellema, Jon (2016): Good Financial Governance. Presentation on the GIZ/BMZ International Expert Workshop "Bridging the Gap: Approaches and Policies for Reducing Inequalities, Berlin September 5-6 2016". New Orleans (CEQ Institute).
- Jomo, Kwame Sundaram et al. (2016): Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? DESA Working Paper No. 148. New York.
- Jones, Abigail / Hermias, Joshua (2015): Climate Change and Global Poverty. In: International Encyclopedia of the Social Behaviour Science 2, Vol.3, 848-852.
- Jubilee Debt Campaign (2017): The UK's PPPs Disaster. Lessons on private finance for the rest of the world. London.
- Kabou, Axelle (1995): Weder arm noch ohnmächtig. Basel.
- Kappel, Robert (2017): New Horizons for Germany's Africa Policy. In: GIGA Working Papers N. 303. Hamburg.

- Karbaum, Markus (2016): Kambodscha: Abriss der demokratischen Fassade, in: Südostasien 3/2016, 1-4.
- Kenea, Wondimu (2009): Population growth and implications for biodiversity conservation – The case of Kakamega in Western Kenya. In: Gaesing, Karin (Hg.) (2009): Reconciling Rural Livelihood and Biodiversity Conservation. Lessons from Research and Practice. SPRING Research Series No. 52. Dortmund, 53-64.
- Keweloh, Werner G. (1997): Dauertropf Entwicklungshilfe. Vertan? Vergeudet? Vergebens? München.
- KfW. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017b): Kenia Storyline. Frankfurt (im Druck).
- KfW. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2012): Integrierter Analyserahmen zur Untersuchung von Zielgruppen und Betroffenen in Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit. Fachinformation Nr. 217 (Stand 06/2012). Frankfurt.
- KfW. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2016): Projektinformation Waldschutz – Vietnam. Frankfurt.
- KfW. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017a): Storyline Tadschikistan. Frankfurt (im Druck).
- Kiplagat, Andrew (2012): Reconciliation of rural livelihoods and biodiversity management: Lessons from institutional analysis in Kakamega East District. In: Gaesing, Karin (Hg.) (2012): Collaborative Protected Area Management. Lessons from Sub-Saharan Africa. SPRING Research Series No. 57. Dortmund, 158-172.
- Klas, Gerhard / Mader, Philip (Hg.) (2014): Rendite machen und Gutes tun? Mikrokredite und die Folgen neoliberaler Entwicklungspolitik. Frankfurt a.M.
- Koch, Hannes (2016): Weltwirtschaftsforum in Davos, Zugang zu den Mächtigen, 22.1.2016; <http://www.taz.de/!5267449/> [09/2017].
- Kohnert, Dirk (2015): EU-Wirtschaftsabkommen mit Westafrika. Afrikas TTIP - Kuhhandel oder Partnerschaft auf Augenhöhe? Präsentation vom 10.3.2015 in Stuttgart. <https://tinyurl.com/y773d5n5> [09/2017].
- Lawson, David et al. (2006): Poverty persistence and transitions in Uganda: A combined qualitative and quantitative analysis. In: Journal of Development Studies, Vol. 42, No. 7, 1225-1251.
- Lewis, Oscar (1951): Life in a Mexican Village: Tepoztlán Restudied. Urbana.
- Lewis, Oscar (1959): Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty. New York.
- Lewis, Oscar (1967): La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty - San Juan & New York. London.
- Lustig, Nora (2016): Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University. New Orleans.
- Lustig, Nora / Higgins, Sean (2016): The CEQ Assessment: Measuring the Impact of Fiscal Policy on Equality and Poverty. In: Lustig, Nora (Hg.) Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. (2016), 1-43.

- Mahla, Anika et al. (2017a): Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen und Zusammenhänge. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 1/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- Mahla, Anika et al. (2017b) (i.V.): Maßnahmen zur Ernährungssicherung im entwicklungspolitischen Kontext. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 9/2017).
- Mariotti, Chiara et al. (2016): Sustainable escapes from poverty through productive inclusion. A policy guide on the role of social protection. London (CPAN Policy Guide No. 9).
- Martinez-Vazquez, Jorge et al. (2015): The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. International Center for Public Policy Working Paper 15-02. Atlanta.
- McCully, Patrick (1996): Silenced Rivers. The Ecology and Politics of Large Dams. London.
- Moreda, Tsegaye (2017): Large-scale land acquisitions, state authority and indigenous local communities: insights from Ethiopia. In: Third World Quarterly, Vol. 38 – 2017, Issue 3, 698 – 716.
- Mortimore, Michael et al. (1993): Population Growth and Land Degradation. In: GeoJournal 31.1, 15-21.
- Moyo, Dambisa (2009): Dead Aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa. London.
- Narayan, Deepa et al. (1999): Can Anyone Hear Us? Voices From 47 Countries. Volume I. Washington (World Bank).
- Narayan, Deepa et al. (2009): Moving Out of Poverty. Volume 2. Success from the Bottom Up. Washington.
- Neumann, Stefan (2012): Partizipation in der nationalen Entwicklungsplanung und – implementierung Kirgistans. INEF Project Working Papers 6. Duisburg.
- Nida-Rümelin, Julian (2017): Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration. Hamburg.
- Nuscheler, Franz (2012, 7. Auflage): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. [eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Armut und Hunger, Bevölkerung und Migration, Wirtschaft und Umwelt]. Bonn.
- OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development (2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005 and the Accra Agenda for Action 2008. Paris.
- OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development (2011): Agricultural Progress and Poverty Reduction. Summary Report, June 2011
<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/48478345.pdf> [09/2017].
- OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development (2015): Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles. Paris.
<http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> [09/2017].
- OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development (2016): Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 2. Africa. 2016 edition.

<https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf> [09/2017].

OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development (2017): Development aid rises again in 2016. Paris. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> [09/2017].

Olum, Yasin (2014): Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation. In: Commonwealth Journal of Local Governance Issue 15: June 2014, 23-38. <http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/cjlg> [09/2017].

OPHI. Oxford Poverty & Human Development Initiative (2016): Global Multidimensional Poverty Index <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/> [07/2017].

Ostby, Gudrun et al. (2009): Regional Inequalities and Civil Conflict in Sub-Saharan Africa. In: International Studies Quarterly (2009) 53, 301-324.

Otzen, Uwe (2002): Gemeindeentwicklung – Schlüssel zur Armutsminderung im Ländlichen Raum Afrikas. DIE Analysen und Stellungnahmen 5/2002. Bonn.

Pater, Siegfried / Striepke, Torsten (1986): Entwicklungspolitik nach der Wende. Dortmund.

Pharma-Brief Spezial (2004). Warum fehlen Medikamente gegen Tropenkrankheiten? (2/2004) Bielefeld. <http://www.bukopharma.de/index.php?page=jahr-2004> [09/2017].

Philip, Damas / Rayhan, Md. Israt (2004): Vulnerability and Poverty: What are the causes and how are they related? Bonn (ZEF).

Pogge, Thomas (2015): Mit falschen Zahlen beruhigt. Süddeutsche Zeitung vom 24.9.2015 <http://www.sueddeutsche.de/politik/politischer-philosoph-mit-falschen-zahlen-beruhigt-1.2662932> [09/2017].

Rauch, Theo (2007): Von Basic Needs zu MDGs. Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter. In: Peripherie Nr. 107, 27. Jg., 216-245, Münster.

Rauch, Theo (2014): LRE forever oder: Lektionen aus 50 Jahren Erfahrung in der ländlichen Entwicklung. In: GIZ (2014): Updating Ländliche Regionalentwicklung: eine Reise durch 50 Jahre internationale Zusammenarbeit. Eschborn.

Reddy, Sanjay G. / Pogge, Thomas W. (2005/2010): How not to Count the Poor. Version 6.2 (29.10.2005), Columbia University, zuletzt abgedruckt in: Anand et al. (Hg.) (2010): Debates on the Measurement of Global Poverty. Oxford.

Reflection Group on the 2030 Agenda (2016): Spotlights on Sustainable Development 2016. Beirut / Bonn u.a.O.

Rippin, Nicole (2012): Die Weltbank sagt: die weltweite Armut hat sich seit 1990 halbiert – wirklich? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Die aktuelle Kolumne vom 19.03.2012.

Rodenberg, Birte (2003): Gender und Armutsbekämpfung. Neuere konzeptionelle Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Berichte und Gutachten 9. Bonn.

Sachs, Jeffrey (2005): The End of Poverty. How we can make it happen in our lifetime. London.

- Samoei, Paul, et al. (2015): Spatial Dimensions of Well-Being In: Kenya. Where are the poor? Kenya National Bureau of Statistics (KNBS). Nairobi.
- Sattelberger, Julia (2017): Städtische Armut: steigende Herausforderungen für wachsende Städte. KfW Development Research 14. Frankfurt.
- Schmidt-Kallert, Einhard (2014): Im Mainstream angekommen – oder: Die Stadtlandverflechtung in den 2000er Jahren. In: GIZ (2014): Updating Ländliche Regionalentwicklung: eine Reise durch 50 Jahre internationale Zusammenarbeit. Eschborn.
- Schönhuth, Michael (1987): Theoretische und methodische Aspekte des kulturellen Faktors in der Ethnologie: Nachgedanken zu einer Tagung mit beeinträchtigter Kommunikation. In: Antweiler et al. (Hg.) (1987): Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik. Beiträge zur Kultatkunde 7. Bonn, 247-257.
- Schröder, Bernd (2004): Bangladesh: Arsen im Trinkwasser, Arsen im Reis. <https://www.heise.de/tp/features/Bangladesh-Arsen-im-Trinkwasser-Arsen-im-Reis-3437583.html> [09/2017].
- Scott, Lucy / Diwaker, Vidya (2016): Social protection: Improving is contribution to preventing households falling into poverty. CPAN Policy Guide No. 10. London.
- Seitz, Volker (2009): Afrika wird armregiert wird oder Wie man Afrika wirklich helfen kann. München.
- Sellach, Brigitte (2008): Armut: Ist Armut weiblich? In: Ruth Becker (Hg.) (2010): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. 2. erw. und aktualisierte Aufl. Wiesbaden (Geschlecht & Gesellschaft 35), 463-471.
- Sen, Amartya (1981): Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford.
- Sen, Amartya (1999): Development as freedom. Oxford.
- Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München.
- Shikwati, James (2002): The developing world needs trade, not aid, to help the poor. <http://www.smh.com.au/articles/2002/11/14/1037080848089.html> [09/2017].
- Shikwati, James (2006): Fehlentwicklungshilfe. Mit eigenständigen Lösungen kann Afrika eine neue Rolle spielen. In: Internationale Politik, 6-15.
- Simson, Uwe (1986): Kultur und Entwicklung. Die kulturellen Bedingungen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Handels in der Dritten Welt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16, 3-11.
- Simson, Uwe (1993): Die sozio-kulturellen Faktoren in der Praxis der Entwicklungs-zusammenarbeit. In: Fremerey, Michael (Hg.) (1993): Kultur der Entwicklung: zur Fragwürdigkeit von Entwicklungsparadigmen. Frankfurt, 25-36.
- SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute (2017): Trends in World Military Expenditure, 2016. SIPRI Fact Sheet April 2017. Solna.
- Sperling, Jan Bodo (1965): Die Rourkela-Deutschen. Stuttgart.
- Steiner, Achim (1989): Die soziokulturelle Dimension. Oder: wer hat Angst vorm schwarzen Mann? In: GTZ Info 6, 6-9.

- Stuesser, Udo (2017): Entwicklungsminister Müller in Geilenkirchen: „Denn Hunger ist Mord“ (Aachener Zeitung vom 24.3.2017) http://www.aachener-zeitung.de/lokales/geilenkirchen/_entwicklungsminister-mueller-in-geilenkirchen-denn-hunger-ist-mord-1.1587319 [09/2017].
- Sumner, Andy (2016): Global Poverty and the New Bottom Billion Revisited. Why are Some People Poor? London (King's College).
- TCA. Technical Center for Agricultural and Rural Cooperation (2012): Agricultural extension. A Time for Chance. Linking Knowledge to Policy and Action for Food and Livelihoods. Wageningen.
- Tepperman, Jonathan (2016): Profits to the People. How Brazil Spreads its Wealth. In: Tepperman, Jonathan (2016): The Fix. How Nations Survive and Thrive in a World in Decline. London, 27-47.
- Thorn, Christiane (2005): Gender justice auf dem Prüfstand: Lebensbedingungen, Entwicklungschancen und Machtgleichstellung im internationalen Vergleich. In: Armut und Geschlecht 16 (29/30), 31–58.
- Transnational Institute (2012): The Global Land Grab – A Primer. <http://www.tni.org/work-area/agrarian-justice> [09/2017].
- Transparency International (2016): Korruptionswahrnehmungsindex Corruption Perception Index (CPI). <https://www.transparency.de/Corruption-Perceptions-Index.2164.0.html> [09/2017].
- Trost, Esther (2012): „Kultur und Entwicklung“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Konzepte und Relevanz. Entwicklungstehnologie 19. Jg. (1+2), 11-88.
- Turner, Matthew D. (2004): Political ecology and the moral dimensions of „resource conflicts“: the case of farmer-herder conflicts in the Sahel. In: Political Geography, Vol. 23, Issue 7, 863-889.
- Uhlmann, Anja (2015): Ethik und Entwicklung in Ländern der untersten Milliarde: Was das Beispiel der Demokratischen Republik Kongo zu der aktuellen philosophischen Debatte beitragen kann. In: Entwicklungsethnologie 21. Jg. (1-2), 49-66.
- UNDP. United Nations Development Programme (2000): Overcoming Human Poverty – UNDP Poverty Report 2000. New York.
- UNDP. United Nations Development Programme (2016): Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. New York.
- UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (2014): Weltwasserbericht. New York.
<http://www.unesco.de/wissenschaft/2014/weltwasserbericht2014.html> [09/2017].
- UNFPA. United Nations Population Fund (2016): State of World Population 2016. New York.
- University of North Carolina (2015): Malawi Social Cash Transfer Program. Midline Impact Evaluation Report. Chapel Hill.
- Van de Sand, Klemens (2009): Was ist aus der Armutsbekämpfung und Partizipation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geworden? In: KAS-Nachrichten, Ausgabe 11/2009. St. Augustin, 9-19.

- VN. Vereinte Nationen (2000) United Nations Security Council. Resolution 1325 on Women and Peace and Security (31. Oktober 2000) http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325 [09/2017].
- VN. Vereinte Nationen (2008) United Nations Security Council. Resolution 1820 (19. Juni 2008) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820\(2008\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820(2008)) [09/2017].
- VN. Vereinte Nationen (2009) United Nations Security Council. Resolution 1889 (5. Oktober 2009) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889(2009)) [09/2017].
- VN. Vereinte Nationen (2015a): Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.
- VN. Vereinte Nationen (2015b): Milleniums-Entwicklungsziele. Bericht 2015. New York.
- VN. Vereinte Nationen (o.J.): Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/> [09/2017].
- Von Braun, Joachim (2008): The impact of rising food prices and climate change on the ultra poor. In: Rural 21, 05/2008, 12-14.
- Welthungerhilfe (2014): Evaluation 2014: Malawi. Bonn.
- WFP. World Food Programme (2017): "Who are the hungry?" <https://www.wfp.org/hunger/who-are> [09/2017].
- Wichterich, Christa (2006): Die Milleniums-Entwicklungsziele und Frauenrechte. <http://www.eduhi.at/dl/MDGsundFrauenrechte.pdf> [09/2017].
- Wichterich, Christa (2007): Gender als Armutsrisiko und die Bekämpfung von Frauenarmut. In: Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (Hg.) (2007): Zu wenig. Dimensionen der Armut. Zürich, 229–252.
- Wisor, Scott et al. (2015): The Individual Deprivation Measure. A Gender-Sensitive Approach to Poverty Measurement. Melbourne (International Women's Development Agency).
- World Bank (2000/2001): World Development Report. Attacking Poverty. Oxford University Press. Washington.
- World Bank (2013): Project Appraisal Document. Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project. <http://documents.worldbank.org/curated/en/563281468204538380/pdf/761100AFR0PAD000Box377382B00PUBLIC0.pdf> [09/2017].
- World Bank et al. (2010): Updating Poverty Maps of Bangladesh. Key Finding. Dhaka. <https://www.wfp.org/sites/default/files/Updating%20Poverty%20Maps%20Of%20Bangladesh.pdf> [09/2017].
- World Bank. Independent Evaluation Group (2008): Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007. Washington.
- World Commission on Dams (2000): Dams and Development. A New Framework for Decision-Making. London / Sterling.
- Ziegler, Jean (2011): Wir lassen sie verhungern. Die Massenvernichtung in der Dritten Welt. Bertelsmann Verlag München.

Bislang in der Reihe erschienen:

AVE-Studie 1/2017

Mahla, Anika / Bliss, Frank / Gaesing, Karin: Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge

AVE-Studie 2/2017

Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Mahla, Anika: Die Verstetigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien

AVE-Studie 3/2017

Hennecke, Rosa / Schell, Oliver / Bliss, Frank: Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt; Christian Schepers; Lieselotte Heinz; Ursula Schürmann.

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

FAKULTÄT FÜR
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

AVE-Studie 2/2017

Institut für
Entwicklung
und Frieden

 **INEF**

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420
Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111